New Nouveau
Brunswick

Fiscal Imbalance and Equalization

A New Brunswick Perspective

Fall 2001

ISBN 1-55236-716-9
Department of Intergovernmental Affairs
Department of Finance

Fall 2001

CNB 946

Table of Contents

page

Executive Summary 1

Introduction 3

Fiscal Imbalance 4

The Equalization Program 5

Strengthening Equalization 11

Addressing Economic Disparities 14

Appendix A 15

Appendix B 16

Appendix C 18

102-01309/

Executive Summary

This paper delivers on the government commitment to issue a public discussion paper on Canada's fiscal imbalance and the Equalization Program, as established in the 2000 New Brunswick Speech from the Throne. The objective of this paper is to build awareness of the fiscal imbalance that exists within the country, the importance of the Equalization Program in addressing it, and the New Brunswick perspective on these issues.

The Equalization Program has served the country well since its inception, and is a foundation of federal-provincial fiscal arrangements in Canada. The importance of Equalization is underscored by its inclusion in section 36(2) of the Constitution, which commits the federal government to making equalization payments in order that provinces have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services and taxation.

Equalization is the primary vehicle in the federation to address fiscal imbalance among provinces, and has contributed to a significant narrowing of fiscal disparities. However, the question remains: does the current Equalization Program fully meet the constitutional objective, and, if not, what can be done to ensure that it does?

The success of the Equalization Program in achieving the constitutional objective is debatable. Considerable fiscal disparities among provinces continue to persist, and less affluent provinces continue to be challenged in providing reasonably comparable levels of public services and taxation relative to the most affluent provinces.

Currently, the Equalization Program is receiving considerable attention in both the media and academic community. This not only reflects on its importance, but also suggests that the time is ripe to re-examine the program and its effectiveness in addressing fiscal disparities.

It is important that New Brunswickers, indeed all Canadians, have a clear understanding of the objective of the Equalization Program and the important role it plays in the federation. It is equally important that certain misconceptions are clarified in order to have a balanced, informed discussion on the Equalization Program.

- All governments in Canada support the principle of equalization. In fact, premiers have recently called for a strengthening of the Equalization Program.
- Equalization is about Canadians supporting Canadians. Payments are made out of the federal treasury, to which Canadian taxpayers from all provinces and territories contribute.
- Equalization is a formula-determined transfer that provides support to all provinces that fall below the revenue-raising capacity of the program standard. Currently, seven provinces receive equalization, not solely the Atlantic Provinces. In the past, all provinces with the exception of Ontario have received equalization.
- The primary objective of Equalization is to reduce fiscal disparities among provinces, not economic disparities, although it has undoubtedly contributed to the narrowing of economic disparities as well.
- Equalization provides key support by which provincial economies can become more competitive. It is not a "disincentive" to economic development.

All governments in Canada recognize the importance of a competitive economy, within and outside their borders. Competitiveness requires lower taxes, quality public services and social safety net, and strong financial management. The Equalization Program is a critical tool for less affluent provinces to achieve these objectives, and move towards greater self-sufficiency.

The current environment, however, has seen a widening of fiscal disparities among provinces. This has made it increasingly difficult for less affluent provinces to provide relatively comparable levels of public services and taxation to their residents, and to ensure their relative competitiveness both inter-provincially and internationally.

The Government of New Brunswick firmly believes that improvements are required to the current Equalization Program in order that fiscal disparities are narrowed further, and the constitutional commitment can be better met. These include: permanent removal of the program ceiling, a national average (i.e., 10-province) standard, and comprehensive revenue coverage.

The Equalization Program is not intended however, to address the considerable economic disparities that persist in the federation. Section 36(1) of the Constitution addresses the issue of economic opportunity. In concert with economic growth and fiscal discipline measures undertaken by provinces, federal funding targeted at strategic investments is one further means by which to effect the reduction of relative economic disparities among regions and provinces. This would, in turn, contribute to reduced dependence on the Equalization Program over time. Such funding should complement, as opposed to replace, equalization funding, with the goal of narrowing both economic and fiscal disparities in the country.

Introduction

The November 14, 2000 New Brunswick Speech from the Throne identified the growing fiscal imbalance between provinces and the federal government, and between regions and provinces of Canada, as the most important federal-provincial issue facing this country. It noted that

> ***Nowhere is this most acute than in Atlantic Canada, and nowhere is the Equalization program of such significance. Equalization is meant to ensure that Canadians, regardless of where they live, are able to receive reasonably comparable levels of service at reasonably comparable levels of taxation.***

The New Brunswick Speech from the Throne also provided for the development of a public discussion paper on fiscal imbalance and Equalization. More specifically,

> ***In recognition of the importance of this issue to New Brunswick, your government will issue a public discussion paper on Canada's fiscal imbalance and the future of the Equalization program for all New Brunswickers to read and comment upon.***

This paper meets the commitment in the 2000 Speech from the Throne.

The objective of this paper is to build awareness of the fiscal imbalance that exists within the country, the importance of the Equalization Program in addressing it, and the New Brunswick perspective on these issues. It is important that New Brunswickers, indeed all Canadians, have a better understanding of this fundamental program, and the important role it plays in the federation.

Fiscal Imbalance

Within Canada, both vertical and horizontal fiscal imbalances exist among governments. Vertical fiscal imbalance exists when the distribution of revenue resources between federal and provincial/territorial governments is inconsistent with the distribution of spending responsibilities. The vertical fiscal imbalance in Canada favours the federal government. Horizontal fiscal imbalance exists when revenue resources are unevenly distributed among provinces and territories.[1]

Over the past five years, provincial/territorial governments have focused considerable attention on the fiscal imbalance issue, culminating in the release of joint provincial/territorial discussion and position papers (see Appendix A). Provincial/territorial governments continue to pursue more durable means to address the vertical and horizontal fiscal imbalances in Canada with the federal government.

The Canada Health and Social Transfer (CHST), a federal transfer in support of key provincial social programs including health care, post-secondary education, and social services, is the primary vehicle in the federation to address vertical fiscal imbalance. By providing financing in support of these programs of national interest, the federal government plays a role in ensuring national standards are preserved.

The introduction of the CHST in 1996-97, however, was accompanied by a significant reduction in federal transfer payments in support of these key programs. These reductions exacerbated the vertical fiscal imbalance by reducing revenues to provincial governments at a time when health care costs in particular are under considerable pressure. Despite recent federal reinvestments in CHST, federal cash transfers in support of provincial social programs have not yet attained 1994-95 levels. At the same time, provincial program costs have grown considerably over this period.

It is expected the vertical fiscal imbalance will widen, given cost pressures on key provincial social programs, particularly health care. Recent work undertaken by Professor G.C. Ruggeri, Vaughan Chair in Regional Economics at the University of New Brunswick, concludes the vertical fiscal imbalance will become more severe in the future. In the absence of further cash infusions, the federal funding share of provincial expenditures in these key program areas will continue to erode.

The Equalization Program is the primary vehicle to address fiscal imbalance among provinces. It better enables less affluent provinces to provide relatively comparable levels of public services and taxation to their residents. However, its success in achieving this objective is debatable. While the Equalization Program has continued to grow over the years, considerable fiscal disparities continue to persist among provinces, and have been widening in recent years.

Over the past two decades, certain formula changes have exacerbated fiscal disparities among provinces.[2] In 1982-83, the federal government introduced measures within the Equalization Program which were intended to control the program cost. These included the move to a representative five-province standard[3] from the national average standard, which resulted in recipient provinces being equalized to a lower program standard, and the introduction of a ceiling on equalization payments.[4] In the 1999 program renewal, the federal government reduced the program's revenue coverage, which has resulted in a scaling back of entitlements. It has been argued these measures adversely affect the adequacy of the program.

1 Definitions as set out in *Addressing Fiscal Imbalance, Report of Provincial and Territorial Finance Ministers*, August, 2001

2 In addition to the Equalization formula changes denoted, the move to per capita allocation of CHST has contributed to horizontal fiscal imbalance, by reallocating money from less-affluent provinces to more-affluent jurisdictions.

3 Representative five-province standard (RFPS) includes Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia.

4 The program's revenue coverage was expanded at the same time, which negated some of the impacts associated with the lower program standard.

The Equalization Program

Purpose of Equalization

In Canada, there are considerable differences in the relative ability of provinces to raise revenues and provide services to their residents. In the absence of some form of equalization, residents of provinces with relatively low fiscal capacity (i.e., revenue-raising ability) will face higher tax burdens and/or lower levels of public services than those in provinces with higher revenue-raising ability.

The purpose of the Equalization Program is to raise, to a standard level, the per capita revenue-raising capacity of less affluent provinces, such that all provinces have the ability to provide reasonably comparable levels of public services and taxation to their residents.

Since its inception in 1957, the Equalization Program has been a cornerstone of federal-provincial fiscal arrangements, and has become a central feature of our federation. The 1997 Report of the Auditor General of Canada reaffirmed that Equalization is a vital feature, and one of the main successes, of the Canadian federation.

The importance of Equalization is underscored by its inclusion in the Constitution Act, 1982, section 36(2):

> ***Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.***

The Equalization Program is generally renewed every five years, with the next renewal scheduled for 2004. The process involves an in-depth review of the formula. While provinces are consulted, Equalization is a federal program, and the federal government has the ultimate authority with respect to any changes made.

Equalization and other public programs are often evaluated in terms of their impact on equity and efficiency. The Government of New Brunswick firmly believes that Equalization contributes to the enhancement of both equity and efficiency within the federation, by contributing to the narrowing of disparities in public service provision and taxation across provinces.

Despite its success in narrowing relative fiscal disparities, however, there is some question as to whether the current level of equalization payments has sufficiently leveled the playing field among provinces. Less affluent provinces continue to be challenged in providing similar levels of public services, and maintaining tax competitiveness, relative to the most affluent provinces.

Dispelling the Myths

In order to have an informed discussion on the Equalization Program and its merits, it is important that New Brunswickers, and Canadians as a whole, have the facts.

First and foremost, all governments in Canada support the principle of equalization, and its importance to the federation.

Over the past five years, federal/provincial fiscal arrangements have received a considerable amount of attention from provincial/territorial leaders and finance ministers. Most recently, at the August 2001 Annual Premiers Conference in Victoria, premiers unanimously called for a strengthening of the program among other reforms, including:

- immediate removal of the equalization ceiling, and
- immediate work on the development of a strengthened and fairer equalization program formula, including as one possible alternative, a ten-province standard that recognizes the volatility around resource revenues, and comprehensive revenue coverage.

Secondly, there is a perception that Equalization is a transfer from the more affluent provinces of Ontario, Alberta and British Columbia to the less affluent provinces. This is not the case.

Equalization is about Canadians supporting Canadians. It is no different than other federal programs. Payments are made out of the federal treasury to which all Canadian taxpayers contribute, regardless of where they live.

There have also been suggestions that it is a transfer from low-income residents in the more affluent provinces to high-income residents in less affluent provinces. This also is not the case. Equalization is not a transfer among or to individuals, but is a transfer to governments which is intended to enable the provision of reasonably comparable levels of public services and taxation to their residents, as established in section 36(2) of the Constitution.

Thirdly, Equalization is not a "welfare payment" to Atlantic Canada. It is a formula-determined program, with the same formula applying to all provinces. There are seven provinces that receive equalization — the Atlantic Provinces, Quebec, Manitoba and Saskatchewan. In the past, all provinces but Ontario have received equalization.

Fourth, there is a perception that the Equalization Program is intended to reduce economic disparities, and that it is ineffective since considerable economic disparities continue to persist among provinces and regions. This is not the intent of the program. The objective of equalization, as set out in section 36(2) of the Constitution, is to address fiscal disparities in the federation, not economic disparities. In fact, section 36(1) of the Constitution addresses specifically the issue of economic opportunity. These are separate, albeit complementary, objectives.

Despite this, it can be argued that since its inception, the Equalization Program has contributed to not only the narrowing of relative fiscal disparities among provinces, but relative economic disparities as well.

Finally, there is a perception that Equalization provides less advantaged provinces with a disincentive to develop their economies and become more self-sufficient. There is no evidence to support this broad contention. All governments strive for greater economic growth and self-sufficiency, independent of the Equalization Program. Ultimately, governments are accountable to their electorate for the public service and tax mix that they provide, and the economic climate that they foster. This alone should ensure that no such disincentive occurs.

Equalization and Competitiveness

It has been argued that provinces are using increased federal transfer payments to reduce taxes, while at the same time soliciting the federal government for additional money to provide for key provincial programs such as health care.

The Equalization Program objective, as set out in the Constitution, refers not only to reasonably comparable levels of public services, but also reasonably comparable levels of taxation. Thus, maintaining a competitive tax regime is part and parcel of the federal transfer system.

All governments in Canada recognize the importance of a competitive economy, within and outside their borders. Competitiveness requires lower taxes, quality public services and social safety net, and strong financial management. The Equalization Program is a critical tool for less affluent provinces to achieve these objectives, and move toward greater self-sufficiency.

How Equalization Works

The Equalization Program is based on a representative tax system (RTS) approach. The RTS is intended to be representative of the actual taxation practices of provinces, and provide a comprehensive and comparable measure of the relative ability of provinces to raise revenues to provide public services. For each of 33 revenue sources (table 1):

- A standardized tax base representative of typical taxation practices is defined, and measured for each province;
- A national average tax rate (NATR) is determined by dividing total revenues of all provinces by the total tax base of all provinces;
- For each province, its revenue-raising capacity under a representative tax system is measured by applying the NATR to its tax base;
- The revenue raising capacity of the program standard[5] is measured by applying the NATR to the total tax base of provinces comprising the standard;

5 Representative five-province standard includes Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia.

Table 1
Revenue Sources Subject to Equalization

1	Personal Income Tax
2	Corporate Income Tax
3	Capital Tax
4	General Sales Taxes
5	Tobacco Taxes
6	Gasoline Taxes
7	Diesel Fuel Taxes
8	Non-Commercial Vehicle Licences
9	Commercial Vehicle Licences
10	Revenues from the Sale of Alcoholic Beverages
11	Hospital & Medical Insurance Premiums
12	Race Track Taxes
13	Forestry Revenues
14	New Oil Revenues
15	Old Oil Revenues
16	Heavy Oil Revenues
17	Mined Oil Revenues
18	Third-tier Oil Revenues
19	Heavy Third-tier Oil Revenues
20	Natural Gas Revenues
21	Sales of Crown Leases
22	Other Oil and Gas Revenues
23	Mineral Resources
24	Water Power Rentals
25	Insurance Premium Revenues
26	Payroll Taxes
27	Provincial-Local Property Tax
28	Lottery Ticket Revenues
29	Other Games of Chance Revenues
30	Miscellaneous Provincial-Local Taxes and Revenues
31	Shared Revenues: Offshore Activities (Nfld.)
32	Shared Revenues: Offshore Activities (N.S.)
33	Shared Revenues: Preferred Share Dividends

Source: Federal Department of Finance

- Per capita revenue-raising capacity of each province is compared to that of the standard, to determine per capita excess / shortfall.

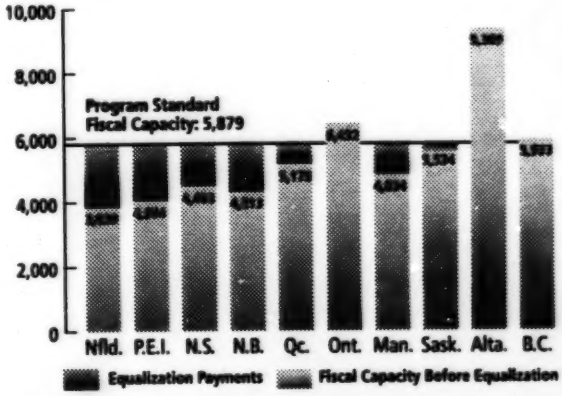
A province receives an equalization payment if, for the sum of 33 revenue sources, it has an overall per capita deficiency relative to the program standard. Entitlements are equal to the per capita deficiency times the provincial population.

For provinces with a per capita excess relative to the standard, they do not receive equalization payments, nor do they make a direct payment to recipient provinces. Equalization is funded out of the federal treasury, to which Canadian taxpayers in all provinces and territories contribute.

Table 2 provides an illustrative example of the determination of equalization for a particular revenue source.

After Equalization, the per capita fiscal capacity of all equalization-recipient provinces is raised to the level of the standard[6], but below that of the more affluent provinces (i.e., provinces not qualifying for an equalization payment). Chart 1 illustrates the effect of equalization payments on the revenue-raising capacity of provinces. Fiscal disparities are narrowed, but not eliminated, among provinces.

Chart 1, Fiscal Capacity Before and After Equalization
$ per capita, 2001-2002



Source: Federal Department of Finance, First Estimate of Fiscal Year 2001-02

6 If the ceiling on equalization applies, the per capita fiscal capacity of recipient provinces is no longer equalized to the level of the program standard. If the floor applies, a recipient province may be equalized to a level above the program standard.

Table 2
Example of How Equalization is Calculated
Sales Tax Base, Fiscal Year 1998-99

	RTS Tax Base ($ 000)	Revenues Subject to Equalization ($ 000)	National Average Tax Rate (NATR)	Yield of Tax Base at NATR ($ 000)	Population	Per Capita Yield of Tax Base at NATR ($)	Per Capita Deficiency (+) or Excess (-) ($)	Equalization Entitlement[1] ($ 000)
Nfld.	4,369,156			352,066	545,895	644.93	169.77	92,678
P.E.I.	1,129,907			91,048	136,690	666.09	148.62	20,314
N.S.	8,927,787			719,400	935,824	768.73	45.97	43,022
N.B.	6,743,880			543,421	753,450	721.24	93.46	70,419
Que.	67,837,649			5,466,351	7,322,579	746.51	68.20	499,402
Ont.	119,533,186			9,631,970	11,372,301	846.97	(32.26)	(366,885)
Man.	10,708,732			862,909	1,137,434	758.65	56.06	63,766
Sask.	9,927,311			799,942	1,024,158	781.07	33.63	34,446
Alta.	42,868,533			3,454,342	2,900,034	1,191.14	(376.43)	(1,091,666)
B.C.	43,262,652			3,486,100	3,995,759	872.45	(57.74)	(230,729)
Total	315,308,793	25,407,553	8.058%	25,407,553	30,124,124	843.43		
Standard[2]	251,269,530			20,247,275	24,852,231	814.71		

NATR = Total Revenues/Total Tax Base

Standard to which provinces are compared

1. Provinces having a negative equalization entitlement for the sum of all 33 revenue sources are not eligible for equalization since they have a fiscal capacity that is higher than the standard.

2. The standard is made up of Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia.

Source: Federal Department of Finance, Final Estimate of 1998-99

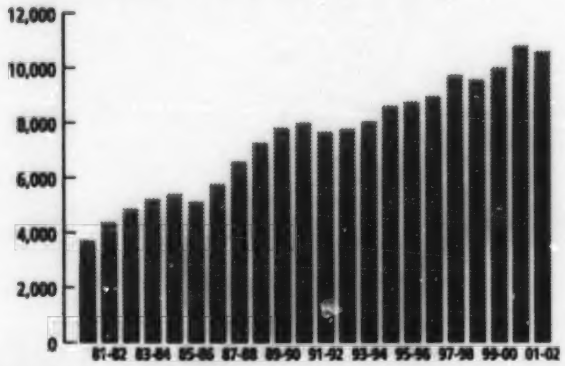
An inherent, and accepted, principle within the Equalization Program is that of tax back. If a province's revenue-raising capacity improves relative to the standard provinces, its equalization entitlement will fall. Conversely, if a province's revenue-raising capacity weakens, it will receive more equalization.

The Equalization Program has often been criticized for its complexity. However, the application of the equalization formula itself is relatively straightforward. Much of the complexity arises from the need to define and measure representative tax bases on which provinces raise revenues. Despite this, the program has been well served by the representative tax system approach, which is founded on the actual taxation practices of provinces.

What Equalization Means to New Brunswick and Canada

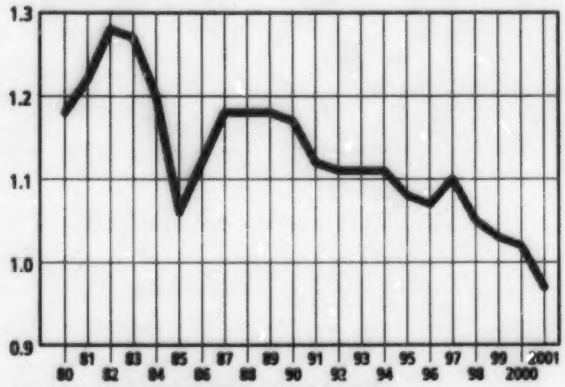
While the total cost of the Equalization Program has continued to grow (chart 2), Equalization represents a smaller proportion of gross domestic product (GDP) than in the past (chart 3). The total cost of the Equalization Program to the federal government is currently estimated at $10.6 billion in 2001-02. Chart 4 shows the distribution of equalization entitlements by province, while chart 5 shows per capita entitlements. New Brunswick receives

Chart 2, Equalization Entitlements in Canada
in $ millions, fiscal years 1980-1981 to 2001-2002



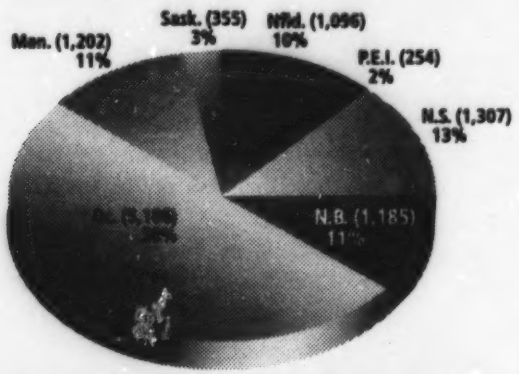
Source: Federal Department of Finance

Chart 3, Equalization Entitlements in Canada
as a percentage of GDP, 1980 to 2001



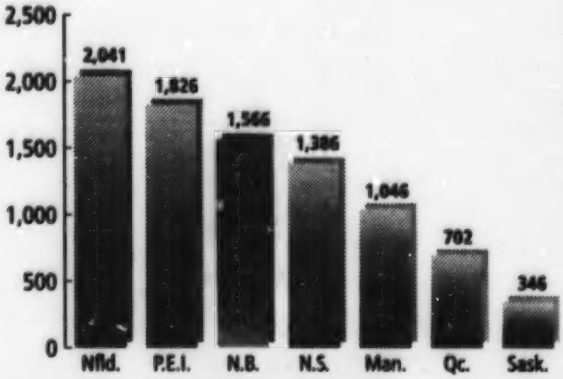
Source: Federal Department of Finance and Statistics Canada

Chart 4, Equalization Entitlements
Per cent share and $ millions, 2001-2002



Source: Federal Department of Finance, First Estimate of Fiscal Year 2001-02

Chart 5, Equalization Entitlements
$ per capita, 2001-2002



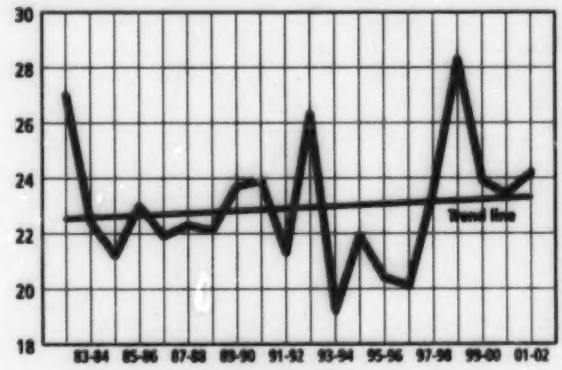
Source: Federal Department of Finance, First Estimate of Fiscal Year 2001-02

11 per cent of total equalization entitlements, behind that of Quebec, Nova Scotia and Manitoba. On a per capita basis, New Brunswick receives $1,566, behind only Newfoundland and Prince Edward Island.

In the absence of Equalization, New Brunswick would not have the ability to provide its residents with similar levels of public services and taxation as in other parts of the country. Historically, equalization revenues for New Brunswick have averaged about 23 per cent of budgetary revenues (chart 6).

In 2001-02, equalization revenues for New Brunswick are estimated at $1.2 billion, or 24 per cent of

Chart 6, Equalization as a Share of Budgetary Revenues
New Brunswick, in per cent, 1982-83 to 2001-02



Source: New Brunswick Department of Finance

budgetary revenues. To put this in context of what it means in terms of public service delivery, equalization revenues:

- represent over 90 per cent of gross budgetary expenditures for the Department of Health and Wellness, which are estimated at $1.3 billion;
- exceed the cumulative gross budgetary expenditures on education, post-secondary education, and transportation.

Thus, in the absence of Equalization, public service provision in New Brunswick would be considerably threatened. New Brunswickers would receive far less health care, education and other services than Canadians residing in other provinces.

In terms of revenues, equalization revenues:

- exceed combined personal and corporate income tax revenues of $1.1 billion;
- exceed consumption tax revenues of $0.9 billion.

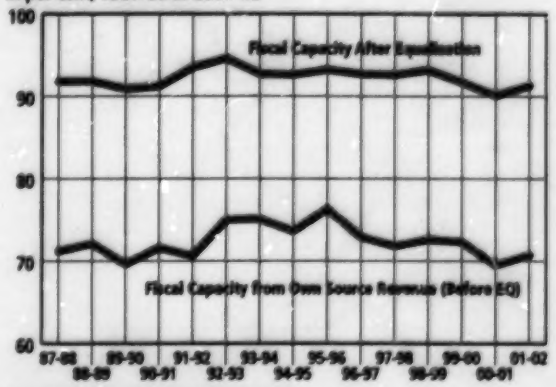
In both instances, in the absence of Equalization, New Brunswick revenues from these sources would need to be more than doubled to compensate for the loss in revenues.

Fiscal Capacity

Whether the Equalization Program is upholding the constitutional commitment has been the source of considerable debate. It is undeniable that equalization has contributed to a narrowing of relative fiscal disparities. However, it is debatable whether provinces have the ability, after Equalization, to provide reasonably comparable levels of public services and taxation.

One of the few comprehensive measures is fiscal capacity (i.e., revenue-raising ability). Significant differences in fiscal capacity continue to exist after the current program (chart 7), and have been widening in recent years. After Equalization, New Brunswick's revenue-raising ability, relative to the national average, is only 91 per cent in 2001-02.

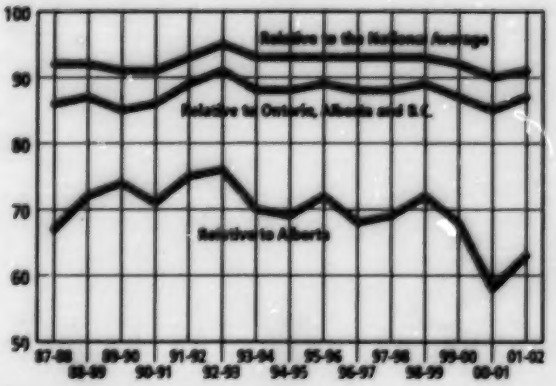
Chart 7, Fiscal Capacity Index Before and After Equalization
New Brunswick (Relative to National Average), in per cent, 1987-88 to 2001-02



Source: New Brunswick Department of Finance

Relative to the more affluent provinces of Ontario, Alberta and British Columbia, our relative fiscal capacity after Equalization is 87 per cent in 2001-02, while, relative to Alberta, it is only 63 per cent (chart 8).

Chart 8, Fiscal Capacity Index After Equalization
New Brunswick, in per cent, 1987-88 to 2001-02



Source: New Brunswick Department of Finance

The recent fiscal environment in Canada has been characterized by reductions to income taxes, investment in key social programs (primarily health care)[7], and a commitment to fiscal responsibility, all key elements of a competitive economy inter-provincially and internationally.

7 Despite federal reinvestment in provincial social programs through CHST, the 1994-95 federal funding level has not yet been attained. For New Brunswick, since the inception of CHST, the cumulative shortfall is $665 million from the 1994-95 funding level. Since that time, provincial/territorial program expenditures have continued to grow.

Recent taxation and spending initiatives in the most affluent provinces highlight the challenge facing less affluent provinces in providing reasonably comparable levels of public services and taxation, and maintaining competitiveness. The personal income tax regimes and general corporation income tax rates announced by Alberta and Ontario, and Alberta's significant investment into health care in its latest budget, are examples of such initiatives, which would have a considerable cost for a province like New Brunswick to adopt.

Even after Equalization, less affluent provinces do not necessarily have the ability to maintain a competitive tax regime, or undertake similar spending initiatives, within their current fiscal framework or without considerably altering their fiscal policies.

Despite this, New Brunswick has taken significant steps since 1999 to provide for more funding for health care and education, tax relief for people and small business as well as to balance the provincial budget.

Strengthening Equalization

The fiscal imbalance between federal and provincial/territorial governments and among provinces is growing and with it divisions within the country. Addressing the broad issue of the fiscal imbalance requires a comprehensive and integrated approach. The Equalization Program is the primary vehicle to address the horizontal fiscal imbalance in the federation.

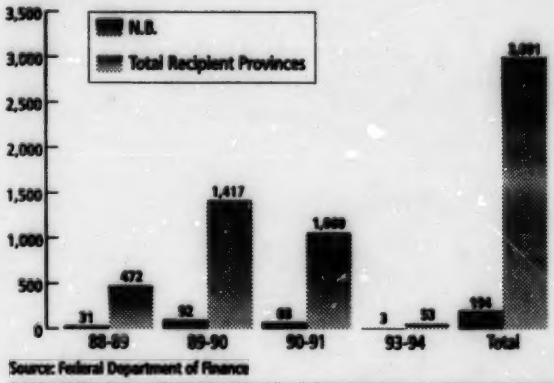
The importance of the Equalization Program to New Brunswick was clearly established by the unanimous approval, by all members of the Legislative Assembly, of Motion 89 in May 2001 (Appendix B). This motion, tabled by the Honourable Bernard Lord, Premier of New Brunswick, called upon the Government of Canada to enhance the current Equalization Program including removal of the ceiling on equalization payments, to ensure it meets its constitutional mandate.

Three specific improvements have been identified by New Brunswick, and other jurisdictions, that would further narrow fiscal disparities and strengthen the Equalization Program. These include: the permanent removal of the equalization ceiling, the return to a national average standard, and comprehensive revenue coverage.

Equalization Ceiling

The ceiling on equalization was introduced in 1982-83 as a federal affordability measure. Since its inception, the ceiling has applied in four fiscal years, with a total cost to recipient provinces of $3 billion. The ceiling has cost New Brunswick close to $200 million to date (chart 9).[8]

Chart 9, Cost to Recipient Provinces of Ceiling on Equalization
$ millions



Source: Federal Department of Finance

When the ceiling applies, equalization-recipient provinces receive entitlements that are less than what is determined by the formula. Formula-determined entitlements are scaled back to the ceiling level on a per capita basis. As a result, recipient provinces are no longer equalized to the level of the program standard, resulting in a widening of fiscal disparities that the formula is designed to reduce. In essence, the ceiling serves as a claw-back of entitlements.

Leading up to the 1999 program renewal, the ceiling level was determined in a relatively consistent manner. First, a base year was established, in which the ceiling did not apply.

8 Currently, the ceiling is binding for 1999-00, but federal legislation has been passed to remove the ceiling for the year in question. Thus, it is not included in these totals.

In the base year, recipient provinces received their formula-determined entitlement. Then, the ceiling level for future years was established based on the cumulative rate of growth in the economy from the base year, applied to the base year entitlement level.

Current legislation, however, will not allow program entitlements to grow up to the rate of growth in the economy from the formula-determined, base year entitlement level. This despite the following commitment from Prime Minister Jean Chrétien in September 2000:

> "the Prime Minister agreed to take the necessary steps to ensure that no ceiling will apply to the 1999-2000 fiscal year. Thereafter, the established equalization formula will apply, which allows the program to grow up to the rate of growth of GDP".

In April 2001, five provincial finance ministers, including the Honourable Norman Betts of New Brunswick, made representations before the House of Commons Standing Committee on Finance in regards to the equalization ceiling, calling for its removal. The New Brunswick presentation is included as Appendix C.

Furthermore, provincial/territorial leaders have called upon the federal government to permanently remove the ceiling, most recently at the 2001 Annual Premiers Conference in Victoria, British Columbia.

On principle, the Government of New Brunswick believes the ceiling on equalization violates the spirit and intent of the constitutional commitment to equalization, by limiting the capacity of the program to achieve its fundamental objective, and should be permanently removed.

National Average Standard

The 1982 Equalization renewal saw a fundamental change in the program design, including the move from a national average standard (NAS) to the representative five-province standard (RFPS). The move to the RFPS removed the most affluent province, Alberta, from the standard, in addition to the four Atlantic Provinces.

As a result, the standard to which recipient provinces are equalized was lowered considerably. Since the inception of the RFPS, recipient provinces have argued that the lower program standard raises adequacy concerns.

A national average standard is a more accurate and true measurement of the degree of fiscal disparities that exist throughout the country, by taking into account the fiscal capacity of all 10 provinces in the federation. Furthermore, a national average can be perceived as more indicative of references to "reasonably comparable" in section 36(2) of the Constitution. Adopting a NAS would enhance horizontal equity, and efficiency, by further narrowing fiscal disparities which persist after the current Equalization Program.

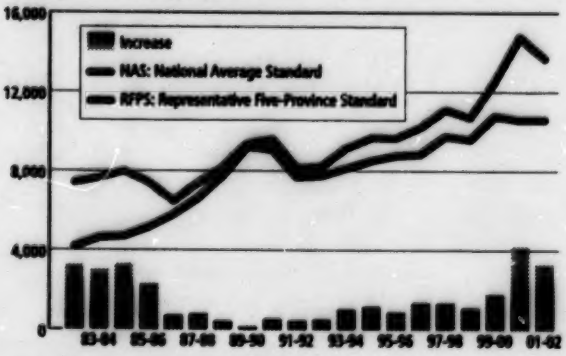
Currently, recipient provinces are equalized to the per capita revenue-raising capacity of the program standard of $5,879. In contrast, the per capita revenue-raising ability of the national average standard, before equalization, is $6,097, a difference of $218 per capita from the level to which provinces are equalized. For New Brunswick, this equates to a shortfall of $165 million for the 2001-02 fiscal year.

Over the 1982-83 to 2001-02 period, the average incremental annual cost of moving to a national average standard is $1.6 billion. Cumulatively, the current standard has resulted in a shortfall exceeding $31 billion over this period, from what a NAS would have provided. For New Brunswick, this translates into $1.8 billion in foregone revenues.

Two concerns generally attributed to a NAS are stability and affordability, primarily related to the inclusion of Alberta's fiscal capacity from oil and natural gas revenues in the standard. Since these revenues are highly volatile, the cost of the program can exhibit considerable instability from year-to-year. Furthermore, in times of high energy prices, widening disparities can result in a considerable increase in entitlements.

Chart 10 shows the impact of moving to a NAS from the current program standard. Of note are the significant financial impacts in the early 1980s and currently, in large part attributable to Alberta's fiscal capacity from oil and natural

Chart 10, Increase in Equalization Entitlements Associated with a National Average Standard
$ millions, 1982-83 to 2001-02



Source: New Brunswick Department of Finance

gas. Otherwise, the cost of a NAS has been relatively stable and affordable.

New Brunswick acknowledges the current cost of a NAS can raise affordability concerns. Provincial/territorial finance ministers have identified options which address the stability and affordability issues associated with adopting a national average standard. Premiers have directed finance ministers to examine these options further.

However, the Province strongly believes a national average standard is more representative of fiscal disparities throughout the country, and is more consistent with the intent of the constitutional commitment than the current standard. Moving to a national average standard would help ensure New Brunswickers receive more truly national levels of health care and other public services, at competitive levels of taxation.

Comprehensive Revenue Coverage

One of the inherent principles of the Equalization Program is that of comprehensive revenue coverage. Since the inception of the Equalization Program in 1957, revenue coverage has been expanded to include most provincial-local own-source revenues.

It is important that the Equalization Program provide for comprehensive coverage of provincial-local own-source revenues, in order that fiscal disparities that result from various revenue sources are adequately captured in the program framework.

Revenue coverage within the Equalization Program needs to be evaluated from two perspectives: in terms of its coverage of the various own-source revenue sources available to provincial-local governments, and its degree of coverage of these revenue sources.

Currently, there are 33 revenue sources subject to equalization, which capture, to a large degree, provincial-local own-source revenues. The federal definition of revenues subject to equalization, however, does preclude certain provincial-local miscellaneous revenues from consideration. Provincial-local miscellaneous revenues are comprised primarily of sales of goods and services.

Of particular concern to New Brunswick and other recipient provinces is a measure that was undertaken by the federal government as part of the 1999 program renewal. At that time, the federal government announced that it would only equalize 50 per cent of provincial-local miscellaneous revenues subject to equalization. Thus, for purposes of determining equalization entitlements, only 50 per cent of these revenues are to be included in the formula. This measure is being phased in over the five-year renewal period.

As a result, equalization entitlements have been reduced. Recipient provinces are not fully compensated for fiscal disparities from this revenue source. This measure is estimated to cost recipient provinces $230 million in 2001-02, with a cost of $25 million for New Brunswick. If this measure were fully implemented in 2001-02, it would cost recipient provinces $384 million, and New Brunswick $42 million.

New Brunswick believes comprehensive revenue coverage is a fundamental principle of an effective Equalization Program, by ensuring that overall fiscal disparities among provinces resulting from different revenue sources are captured in the program framework.

There are also instances when revenue coverage of particular resource revenues is scaled back from 100 per cent to 70 per cent as a result of the "generic tax back provision"

within the program. When the generic provision applies, the principle of comprehensive revenue coverage is affected. However, these instances are limited, and are intended to protect recipient provinces that have a disproportionate share of a particular tax base from high levels of tax back.

Addressing Economic Disparities

As noted earlier, the primary objective of Equalization is to address fiscal disparities, and not economic disparities. While fiscal disparities in the federation are narrowed through the current Equalization Program, significant economic disparities persist.

Section 36(1) of the Constitution addresses the issue of economic opportunity.

> ***Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to***
>
> ***(a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;***
>
> ***(b) furthering economic development to reduce disparity in opportunity; and***
>
> ***(c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.***

In concert with provincial initiatives to generate economic growth and manage finances, federal funding targeted at strategic investments is one further means by which to effect the reduction of relative economic disparities among regions and provinces. This would also contribute to reduced dependence on the Equalization Program over time.

Since 1999, the New Brunswick government has implemented several new initiatives to foster economic growth and build job opportunities, and remains committed to doing so in the future. Examples include:

- significant, and targeted, reductions in personal and corporate income taxes;
- strategic investments such as the Total Development Fund, to help revitalize resource-based industries;
- two consecutive balanced budgets and payments on our net debt.

In addition, the Government of New Brunswick is in the process of developing an economic growth agenda for the future, which could work hand-in-hand with targeted strategic investment funding to address economic disparities.

Such funding should complement, not replace, equalization funding, with the goal of narrowing both economic and fiscal disparities in the country.

Your Comments

The Government of New Brunswick has released this paper to provide information to New Brunswickers, indeed all Canadians, on the important issues of fiscal imbalance and the Equalization Program. Your comments on this paper and the issues raised within are welcome. Comments can be forwarded to either:

Honourable Bernard Lord
Premier and Minister of
Intergovernmental Affairs

Honourable Norman Betts
Minister of Finance

670 King Street
P.O. Box 6000
Fredericton, NB
E3B 5H1

e-mail: equalization@gnb.ca
web site: www.gnb.ca/index-e.asp

APPENDIX A

Publicly Released Provincial-Territorial Papers on Fiscal Arrangements

Addressing Fiscal Imbalance: Report of Provincial and Territorial Finance Ministers, August 2001

Improving the Competitiveness and Standard of Living of Canadians, Provincial and Territorial Finance Ministers, December 1999

Federal Reinvestment in Canada's Health Care System, Provincial and Territorial Finance Ministers, October 1998

Redesigning Fiscal Federalism - Issues and Options, Part One, Provincial and Territorial Finance Ministers, June 1998

Redesigning Fiscal Federalism - Issues and Options, Part Two, Provincial and Territorial Finance Ministers, June 1998

Appendix B

Form C

MOTION 89

Mover : The Hon. the Premier

Seconder : The Hon. Minister of Finance

I move, seconded by The Hon. Minister of Finance

WHEREAS Canada is a federation in which provinces have constitutional responsibility for the delivery of a number of essential public services to citizens, including health, social services and education;

AND WHEREAS section 36(2) of the Constitution Act 1982 recognizes the commitment of Parliament and the Government of Canada to the principle of making equalization payments to ensure provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation;

AND WHEREAS all Premiers of Canada have further agreed the federal government should strengthen its commitment to the Equalization Program so the Program meets its constitutionally mandated objective of addressing the fiscal imbalance in Canada;

AND WHEREAS a properly functioning equalization program is necessary to ensure fiscal disparities across this country do not widen resulting in non-competitive tax rates;

AND WHEREAS the Province of New Brunswick is currently a recipient of equalization payments and relies on a properly functioning program to provide quality services to its citizens and maintain its competitive position relative to the rest of Canada;

AND WHEREAS the people of new Brunswick believe a strong and effective federation is best achieved through the cooperation of all levels of government working to meet the needs of Canadians;

THEREFORE be it resolved that the Legislative Assembly reaffirms its commitment to section 36(2) of the Constitution Act 1982 and the principle of making equalization payments to ensure provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation;

BE IT FURTHER resolved that the Legislative Assembly recognizes the fundamental importance of the provision of equalization payments as an essential characteristic of the Canadian federation;

BE IT FURTHER resolved that the Legislative Assembly call upon the Government of Canada to enhance the current equalization program, including removal of the ceiling on equalization payments, to ensure it meets its constitutional mandate.

Hon. Bernard Lord, Premier

Appendix C

Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance in regards to Bill C-18

An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act

by Hon. Norman Betts, Minister of Finance, Province of New Brunswick

I am appearing this morning, along with my Atlantic colleagues, in regards to Bill C-18, ***An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act.***

Bill C-18 relates specifically to the ceiling on the Equalization Program. The ceiling is a longstanding concern to New Brunswick, since its inception in 1982-83.

Atlantic Premiers, and Finance Ministers, are gravely concerned about the potential impacts of the ceiling on equalization, and have called upon the federal government for its permanent removal.

Concerns about the ceiling, and its potential impact, are not limited to equalization-recipient provinces. At the August, 2000 Annual Premiers Conference, premiers joined together to issue a call for removal of the ceiling on equalization payments, in concert with other fiscal reforms.

In effect, Bill C-18 would amend the Act such that the ceiling on the Equalization Program would be removed for 1999-2000. While I view this as a positive step, I am disappointed that the ceiling on equalization has not been permanently removed. In fact, the proposed change in Bill C-18 would not even allow for equalization entitlements to grow up to the level of growth of the economy for 2000-01 and future years, as has historically been the case.

The federal government introduced the ceiling on equalization in 1982-83 as an affordability measure. While cognizant of the perils of open-ended programs, New Brunswick has opposed this measure since its inception, particularly given the unique, and critical, role that the Equalization Program plays within the federation.

The Equalization Program was introduced in 1957, and has become a central feature of our federation. The 1997 Report of the Auditor General of Canada reaffirmed that Equalization is a vital feature, and one of the main successes, of the Canadian federation.

The purpose of the Equalization Program is to raise, to a standard level, the per capita revenue-raising capacity of recipient provinces, such that all provinces have the ability to provide reasonably comparable levels of public services and taxation to their citizens. It is through this program that the playing field is levelled somewhat among provinces.

The importance of the Equalization Program is underscored by its inclusion in amendments to the Constitution in 1982. Section 36(2) states:

> ***Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.***

The ceiling on equalization payments violates the spirit and intent of the constitutional commitment, by limiting the capacity of the Program to achieve its fundamental objectives.

When the ceiling applies, equalization-recipient provinces receive entitlements that are less than what is determined by the formula. Formula-determined entitlements are scaled back to the ceiling level on a per capita basis. As a result, recipient provinces are no longer equalized to the level of the designated program standard, resulting in a widening of fiscal disparities that the formula is designed to reduce.

Prior to 1999-2000, the ceiling applied in four fiscal years - 1988-89, 1989-90, 1990-91 and 1993-94 - and removed in excess of $3 billion in formula-determined entitlements from equalization-recipient provinces. For New Brunswick, this resulted in reductions to formula-determined entitlements exceeding $190 million.

Leading up to the 1999 program renewal, the ceiling level was determined in a relatively consistent manner. First, a base year was established, in which the ceiling on equalization could not apply. In the base year, recipient provinces were guaranteed their formula-determined entitlement. Then, the ceiling level for future years was established based on the cumulative rate of growth in the economy from the base year, applied to the base year entitlement level. The base year entitlement closely mirrored formula-determined entitlements.

The 1999 equalization program renewal represented a departure from past practice. The ceiling was again re-based, to 1999-2000. However, unlike past practices, an arbitrary ceiling level of $10 billion was established for 1999-2000, with future years' entitlements permitted to grow up to the rate of growth in cumulative GDP from the fixed, base year level. As a result, the ceiling could apply in the base year, as well as future years. Under current legislation, for 2000-01, the ceiling level is estimated at $10.8 billion, based on the current GDP growth projection of 8.4 per cent.

This change was implemented in large part due to affordability concerns of the federal government. It was also intended to address concerns expressed previously by the Auditor General of Canada as to the uncertainty associated with a base year entitlement that changed as new data became available.

It should be pointed out that this change resulted in a substantial ratcheting down of the ceiling level for 1999-2000 and future years. In fact, it resulted in an unprecedented reduction to the ceiling level.

If past practice had been followed, the ceiling would not apply in 1999-2000. Formula-determined entitlements for 1999-2000, which are currently estimated to be slightly below $10.8 billion, would serve as the base for establishing the ceiling level for future years. Given the GDP growth projection of 8.4 , the ceiling level for 2000-01 would be in the order of $11.7 billion, as opposed to $10.8 billion under current legislation.

Bill C-18 proposes to remove the fixed ceiling level of $10 billion for 1999-2000. As a result, entitlements for the year in question would be based on the latest estimate of formula-determined entitlements, which, as noted previously, is $10.8 billion. The removal of the ceiling for 1999-2000 would be consistent with past practices, whereby the ceiling could not apply in the base year.

However, under Bill C-18, the ceiling level for 2000-01 and future years would continue to be calculated using the $10 billion fixed level for 1999-2000, and not the latest formula-determined entitlement. As a result, the 2000-01 ceiling level under this Bill would be $10.8 billion, based on 8.4 per cent GDP growth. Given that entitlements for 1999-2000 are currently estimated at just below $10.8 billion, this would allow for minimal program growth, far below the rate of growth of GDP. In contrast, past practice would have allowed for program growth of up to the growth rate of GDP from the 1999-2000 base year entitlement.

It is conceivable that, under the proposed Bill C-18, entitlements for 2000-01 could be restricted to a level below that of 1999-2000 formula-determined entitlements. This would result in a ceiling allowing for negative growth, as opposed to growth, on a year-over-year basis. This situation cannot be permitted to happen.

Given current circumstances, there is a very strong likelihood of the ceiling applying for 2000-01 and, possibly, future years. At the same time that less-affluent provinces are facing the possibility of reductions to formula-determined entitlements, the federal fiscal outlook is very positive, now and for the foreseeable future.

To put the impact of the ceiling on equalization in perspective, the ceiling for 1999-2000 is currently reducing New Brunswick's formula-determined entitlement by $50 million, pending the adoption of Bill C-18. In today's terms, $50 million provides New Brunswickers with approximately 11 days of health care. It provides for in the order of 1,000 nurses. It translates into a further 25 kilometres of new, four-lane highway. From a revenue perspective, it translates into more than 5 percent of provincial personal income tax revenues.

Bill C-18 is all the more troublesome given statements by the Prime Minister at the September, 2000 First Ministers Meeting. It was noted, in a communiqué emanating from that meeting, that "the Prime Minister agreed to take the necessary steps to ensure that no ceiling will apply to the 1999-2000 fiscal year. Thereafter, the established Equalization formula will apply, which allows the program to grow up to the rate of growth of GDP".

As I noted previously, Bill C-18 is a positive step in that it removes the ceiling for 1999-2000. However, it does not uphold the commitment of the Prime Minister. It is also inconsistent with past practice, by not allowing entitlements to grow up to the level of growth in the economy.

The proposed removal of the ceiling for 1999-2000, under Bill C-18, sends some important messages:

One, it recognizes the importance of the Equalization Program to the less-affluent provinces, and its role in ensuring that the constitutional commitment can be better met.

Two, it recognizes that the arbitrary ceiling level of $10 billion was set too low. This level was established at a time when program entitlements were underestimated considerably, which had a direct bearing on the establishment of the ceiling level.

And, three, it indicates that the program, for 1999-2000, is affordable to the federal government, without the need for an equalization ceiling.

By extension, this would suggest that allowing the program to grow with GDP from the 1999-2000 formula-determined level is affordable to the federal government. Gross domestic

product is a commonly used indicator of economic growth and prosperity. Since the inception of the ceiling, both GDP growth and growth in gross national product have been used as the federal affordability measure.

New Brunswick strongly believes that, on principle, the ceiling on equalization should be eliminated, and we will continue to pursue the permanent removal of the ceiling on equalization. In the context of Bill C-18, New Brunswick would support an amendment that would remove the ceiling for the duration of the current equalization renewal period, as an interim measure.

Barring its removal, modifications should be made to Bill C-18 such that program entitlements for 2000-01 and future years can grow up to the rate of growth of cumulative GDP from the formula-determined 1999-2000 level.

I thank you for the opportunity to appear before the Committee today, and I trust that my concerns, and those of my Atlantic colleagues, will be given due consideration.

New Nouveau
Brunswick

Déséquilibre fiscal et péréquation

Point de vue du Nouveau-Brunswick

Automne 2001

ISBN 1-55236-716-9
Ministère des Affaires intergouvernementales
Ministère des Finances

Automne 2001

CNB 946

Table des matières

page

Résumé 1

Introduction 3

Déséquilibre fiscal 4

Programme de péréquation 5

Améliorer la péréquation 12

S'attaquer aux disparités économiques 15

Annexe A 17

Annexe B 18

Annexe C 20

Résumé

Dans le présent document, le gouvernement respecte l'engagement de rendre public un document de travail sur le déséquilibre fiscal et le Programme de péréquation du Canada, qu'il a pris dans le discours du Trône du Nouveau-Brunswick de 2000. Ce document a pour objet d'accroître la sensibilisation au déséquilibre fiscal qui existe dans le pays et à l'importance du Programme de péréquation pour apporter une solution à ce déséquilibre. Il présente aussi le point de vue du Nouveau-Brunswick sur ces questions.

Le Programme de péréquation a bien servi le pays depuis sa mise en œuvre. Il constitue la base des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux au Canada. L'importance de la péréquation est démontrée par son inclusion au paragraphe 36(2) de la Constitution, qui engage le gouvernement fédéral à verser des paiements de péréquation afin que les provinces aient des revenus suffisants pour être en mesure d'assurer les services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

La péréquation est le principal mécanisme dans la fédération pour régler le déséquilibre fiscal entre les provinces. Elle a contribué à rétrécir considérablement les inégalités fiscales. Toutefois, il y a lieu de se demander si le programme de péréquation actuel atteint entièrement l'objectif constitutionnel. Si non, quelles mesures peuvent être prises pour atteindre cet objectif?

Le succès du Programme de péréquation à atteindre l'objectif constitutionnel est discutable. Il existe encore d'importantes inégalités fiscales entre les provinces. Les provinces moins nanties continuent d'éprouver des difficultés à offrir les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables par rapport aux provinces mieux nanties.

Actuellement, le Programme de péréquation reçoit beaucoup d'attention dans les médias et les milieux universitaires. L'attention qui lui est accordée reflète non seulement son importance mais suppose aussi que le moment est venu de réexaminer le programme et son efficacité pour résoudre les inégalités fiscales.

Il importe que les Néo-Brunswickois, en fait tous les Canadiens, comprennent bien l'objectif du Programme de péréquation et son rôle important dans la fédération. Il est tout aussi important que certaines idées fausses soient clarifiées afin que puisse se tenir une discussion éclairée et équilibrée sur le Programme de péréquation.

- Tous les gouvernements au Canada appuient le principe de péréquation. En fait, les premiers ministres ont demandé récemment un renforcement du programme.
- Qui dit péréquation dit Canadiens appuyant les Canadiens. Les paiements proviennent du trésor fédéral auquel les contribuables canadiens de toutes les provinces et de tous les territoires contribuent.
- La péréquation est un transfert établi au moyen d'une formule qui fournit un soutien à toutes les provinces dont la capacité à générer des revenus est inférieure à la norme du programme. Actuellement, sept provinces reçoivent des paiements de péréquation; les provinces de l'Atlantique ne sont donc pas les seuls bénéficiaires de la péréquation. Par le passé, toutes les provinces à l'exception de l'Ontario ont reçu des paiements de péréquation.

- L'objectif principal de la péréquation est de réduire les inégalités fiscales entre les provinces, non pas les disparités économiques, bien que le programme ait sans doute contribué à réduire ces écarts également.
- La péréquation fournit un soutien important qui permet aux économies provinciales de devenir plus concurrentielles. La péréquation n'atténue pas l'intérêt des provinces à mettre en place des mesures visant à stimuler leur développement économique.

Tous les gouvernements au Canada reconnaissent l'importance d'une économie concurrentielle à l'intérieur et à l'extérieur de leurs frontières. La compétitivité exige des taux d'imposition moins élevés, des services publics de qualité, un filet de sécurité sociale et une saine gestion financière. Le Programme de péréquation est un outil dont les provinces moins nanties ont besoin pour atteindre ces objectifs et évoluer vers l'autosuffisance.

Actuellement, on constate toutefois que les inégalités fiscales s'élargissent entre les provinces. Les provinces moins nanties éprouvent de plus en plus de difficulté à offrir à leurs résidants les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables et à être relativement compétitives à l'échelle interprovinciale et internationale.

Le Nouveau-Brunswick croit fermement que des améliorations doivent être apportées au Programme de péréquation actuel afin de réduire davantage les inégalités fiscales et de mieux répondre à l'engagement constitutionnel. Ces améliorations comprennent l'abolition permanente du plafond, l'établissement d'une norme moyenne nationale (c.-à-d. dix provinces) et un éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation.

Le Programme de péréquation n'a pas pour but toutefois de combler les écarts économiques considérables qui existent dans la fédération. Le paragraphe 36(1) de la Constitution porte sur les possibilités économiques. En plus des mesures prises par les provinces en matière de croissance économique et de discipline fiscale, les fonds fédéraux ciblés pour des investissements stratégiques sont un autre moyen de réduire les disparités économiques relatives entre les régions et les provinces. Cette réduction contribuerait à diminuer la dépendance à l'égard du Programme de péréquation au fil des ans. Ces fonds devraient suppléer, et non remplacer, les fonds de péréquation dans le but de réduire les inégalités fiscales et économiques au pays.

Introduction

Le Discours du trône du Nouveau-Brunswick du 14 novembre 2000 mentionne que le déséquilibre fiscal grandissant entre les provinces et le gouvernement fédéral, et entre les régions et les provinces du Canada, est le plus important enjeu fédéral-provincial auquel fait face le pays.

> ***Il n'y a qu'au Canada Atlantique où le phénomène est si aigu et où le Programme de péréquation a tant d'importance. L'objet de la péréquation est que les Canadiens et Canadiennes, peu importe leur lieu de résidence, reçoivent des services à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.***

Le Discours du trône du Nouveau-Brunswick mentionne aussi l'élaboration d'un document de travail public sur le déséquilibre fiscal et la péréquation. Plus précisément,

> ***Eu égard à l'importance pour le Nouveau-Brunswick, notre gouvernement publiera un document de travail public sur les disparités financières au Canada et l'avenir du Programme de péréquation, document que tous les gens du Nouveau-Brunswick pourront consulter et commenter.***

Le présent document répond à l'engagement pris dans le Discours du trône.

Le but du présent document est de créer une sensibilisation envers le déséquilibre fiscal qui existe à l'intérieur du pays, l'importance du Programme de péréquation pour apporter une solution à ce déséquilibre et de présenter le point de vue du Nouveau-Brunswick sur ces questions. Il importe que les Néo-Brunswickois, en fait tous les Canadiens, comprennent mieux ce programme fondamental et son rôle important dans la fédération.

Déséquilibre fiscal

Au Canada, il existe un déséquilibre fiscal vertical et un déséquilibre fiscal horizontal entre les gouvernements. Il y a déséquilibre fiscal vertical quand la distribution des sources de recettes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ne correspond pas à la distribution des responsabilités en matière de dépenses. Le déséquilibre fiscal vertical au Canada favorise le gouvernement fédéral. Il y a déséquilibre fiscal horizontal quand il existe des disparités de capacité fiscale entre les provinces et les territoires.[1]

Au cours des cinq dernières années, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont beaucoup mis l'accent sur le déséquilibre fiscal, ce qui a donné lieu à la publication de documents de travail et de principes provinciaux-territoriaux (voir l'annexe A). Les gouvernements provinciaux et territoriaux continuent de chercher des solutions plus durables avec le gouvernement fédéral pour résoudre le déséquilibre fiscal horizontal et le déséquilibre fiscal vertical au Canada.

Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), un transfert fédéral qui appuie les principaux programmes sociaux provinciaux, y compris les services de soins de santé, la formation postsecondaire et les services sociaux, est le principal mécanisme dans la fédération pour résoudre le déséquilibre fiscal vertical. En fournissant des fonds pour appuyer ces programmes d'intérêt national, le gouvernement fédéral joue un rôle dans le maintien des normes nationales.

L'adoption du TCSPS en 1996-1997 a été toutefois accompagnée d'une réduction importante des paiements de transfert fédéraux pour appuyer ces principaux programmes. Ces réductions ont accru le déséquilibre fiscal vertical, en réduisant les recettes aux gouvernements provinciaux à un moment où les coûts des soins de santé en particulier font l'objet de pressions considérables. Malgré les derniers réinvestissements fédéraux dans le TCSPS, les transferts de fonds fédéraux pour appuyer les programmes sociaux provinciaux n'ont pas encore atteint les niveaux de 1994-1995. Les coûts des programmes provinciaux ont aussi augmenté considérablement au cours de cette période.

On prévoit que le déséquilibre fiscal vertical sera élargi, vu les tensions relatives au coût des programmes sociaux provinciaux, particulièrement les soins de santé. Dans les travaux qu'il a effectués récemment, le professeur G.C. Ruggeri, de la Chaire Vaughan des économies régionales à l'Université du Nouveau-Brunswick, conclut que le déséquilibre fiscal vertical s'aggravera à l'avenir. Si d'autres fonds ne sont pas injectés, la part du financement des dépenses provinciales par le gouvernement fédéral dans ces secteurs de programme important continuera de diminuer.

Le Programme de péréquation est le principal mécanisme pour régler le déséquilibre fiscal entre les provinces. Il permet aux provinces moins nanties d'offrir à leurs résidants des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. Toutefois, le degré de réalisation de cet objectif est discutable. Bien que le Programme de péréquation ait continué de croître en importance au fil des ans, des inégalités fiscales considérables continuent d'exister entre les provinces, et se sont élargies au cours des dernières années.

Au cours des deux dernières décennies, certains changements apportés à la formule ont aggravé les inégalités fiscales entre les provinces.[2] En 1982-1983, le gouvernement fédéral a établi à l'intérieur du Programme de péréquation des mesures qui visaient à en contrôler les coûts. Ces mesures comprenaient l'adoption d'une norme représentative des cinq provinces[3] au lieu de la norme moyenne nationale, selon laquelle la péréquation aux provinces bénéficiaires était établie à partir d'une norme de programme inférieure, et la mise en place

[1] Définitions établies dans *S'attaquer au déséquilibre fiscal, Rapport des ministres des Finances des provinces et des territoires*, août 2001.

[2] En plus des modifications apportées à la formule de péréquation mentionnées, l'utilisation d'une allocation par habitant du TCSPS a contribué au déséquilibre fiscal horizontal, en réaffectant des fonds des provinces moins nanties aux provinces mieux nanties.

[3] La norme représentative des cinq provinces englobe le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique.

[4] L'éventail des recettes assujetties à la péréquation a été élargi en même temps, ce qui a annulé certains impacts associés à la norme inférieure du programme.

d'un plafond des paiements de péréquation.[4] Lorsque le programme a été renouvelé en 1999, le gouvernement fédéral a réduit l'éventail des recettes assujetties à la péréquation, ce qui a entraîné une réduction des droits de péréquation. Certains ont soutenu que ces mesures nuisent à la suffisance du programme.

Programme de péréquation

But de la péréquation

Au Canada, il existe des différences considérables dans la capacité relative des provinces à générer des revenus et à offrir des services à leurs résidants. En l'absence d'une forme de péréquation quelconque, les taux d'imposition seraient plus élevés et/ou les niveaux de services publics seraient moins élevés pour les résidants des provinces ayant une capacité fiscale (c'est-à-dire une capacité à générer des revenus) relativement faible que pour ceux des provinces ayant une plus grande capacité à générer des revenus.

Le but du Programme de péréquation est d'accroître, à une norme établie, la capacité des provinces moins nanties à générer des recettes par tête de manière à ce que toutes les provinces puissent assurer à leurs résidants les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Depuis sa mise en œuvre en 1957, le Programme de péréquation a été la pierre angulaire des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux et il est devenu un élément essentiel de notre fédération. Le rapport du vérificateur général du Canada de 1997 réaffirme que la péréquation est une caractéristique vitale et l'une des grandes réussites de la fédération canadienne.

L'importance de la péréquation est soulignée au paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982 :

> ***Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.***

Le Programme de péréquation est habituellement renouvelé tous les cinq ans, le prochain renouvellement étant prévu pour 2004. Le processus comporte un examen approfondi de la formule. Bien que les provinces soient consultées, la péréquation est un programme fédéral et le gouvernement fédéral a le pouvoir ultime concernant tout changement à y apporter.

La péréquation et d'autres programmes publics sont souvent évalués quant à leur impact en matière d'équité et d'efficacité. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick croit fermement que la péréquation contribue à accroître l'équité et l'efficacité au sein de la fédération, en réduisant les disparités dans la prestation des services publics et les niveaux d'imposition entre les provinces.

Malgré le succès du programme à réduire les inégalités fiscales relatives, il y a lieu de se demander si le niveau actuel des paiements de péréquation a suffisamment égalisé les règles du jeu entre les provinces. Les provinces moins nanties éprouvent encore de la difficulté à offrir des niveaux semblables de services publics et à maintenir un régime fiscal compétitif par rapport aux provinces mieux nanties.

Dissipation des mythes

Il importe que les Néo-Brunswickois et tous les Canadiens connaissent les faits afin d'avoir une discussion éclairée sur le Programme de péréquation et sa valeur.

Premièrement, tous les gouvernements au Canada appuient le principe de la péréquation et reconnaissent son importance pour la fédération.

Au cours des cinq dernières années, les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux ont beaucoup attiré l'attention des dirigeants et des ministres des Finances des provinces et des territoires. Plus récemment, à la Conférence annuelle des premiers ministres tenue en août 2001 à Victoria, les premiers ministres ont unanimement demandé le renforcement du programme, entre autres réformes, y compris :

- l'abolition immédiate du plafond de péréquation;

- l'entreprise immédiate des travaux sur l'élaboration d'une formule de péréquation plus juste et renforcée, y compris comme solution possible, une norme de dix provinces qui reconnaît la volatilité entourant les recettes tirées de l'exploitation des ressources et l'éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation.

Deuxièmement, il existe une perception selon laquelle la péréquation est un transfert des provinces mieux nanties de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique aux provinces moins nanties. Ce n'est pas le cas.

Qui dit péréquation dit Canadiens appuyant les Canadiens. Elle n'est pas différente des autres programmes fédéraux. Les paiements proviennent du trésor fédéral auquel tous les contribuables canadiens contribuent, quel que soit leur lieu de résidence.

Il a aussi été mentionné qu'il s'agit d'un transfert des résidants à faible revenu demeurant dans les provinces mieux nanties à des résidants à revenu élevé dans les provinces moins nanties. Cela n'est pas le cas non plus. La péréquation n'est pas un transfert entre ou vers des particuliers mais un transfert à des gouvernements afin de leur permettre d'assurer à leurs résidants les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables, comme il est établi au paragraphe 36(2) de la Constitution.

Troisièmement, la péréquation n'est pas un « paiement de bien-être social » au Canada atlantique. Le programme comporte une formule qui s'applique à toutes les provinces. Sept provinces touchent des paiements de péréquation – les provinces de l'Atlantique, le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan. Par le passé, toutes les provinces, sauf l'Ontario, ont reçu des paiements de péréquation.

Quatrièmement, il existe une perception selon laquelle le Programme de péréquation a pour but de réduire les disparités économiques et il est inefficace puisqu'il y a toujours des disparités économiques considérables entre les provinces et les régions. Ce n'est pas l'objet du programme. L'objet de la péréquation, énoncé au paragraphe 36(2) de la Constitution, est de combler les inégalités fiscales dans la fédération et non pas les disparités économiques. En fait, le paragraphe 36(1) de la Constitution porte spécifiquement sur la question des chances économiques. Ce sont des objectifs distincts mais complémentaires.

On peut soutenir toutefois que depuis sa mise sur pied, le Programme de péréquation a contribué à rétrécir non seulement les inégalités fiscales entre les provinces, mais également les disparités économiques relatives.

Enfin, il existe une perception selon laquelle la péréquation offre aux provinces moins nanties un élément de dissuasion réduisant l'intérêt de développer leur économie et de devenir plus autosuffisantes. Il n'existe aucune preuve pour appuyer cette théorie générale. Tous les gouvernements visent une plus grande croissance économique et autosuffisance, sans égard au Programme de péréquation. Ultimement, les gouvernements sont responsables envers leur électorat relativement aux services publics et à la composition des taxes qu'ils perçoivent, et quant au climat économique qu'ils créent. Cette situation seule devrait prévenir ce genre de dissuasion.

Péréquation et compétitivité

Certains ont soutenu que les provinces utilisent les paiements de transfert fédéraux accrus pour réduire les impôts, tout en sollicitant d'autres fonds du gouvernement fédéral afin d'offrir les principaux programmes provinciaux comme les soins de santé.

Le but du Programme de péréquation établi dans la Constitution mentionne non seulement des services publics à un niveau de qualité sensiblement comparable, mais aussi à des niveaux de fiscalité sensiblement comparables. Le maintien d'un régime fiscal compétitif fait donc partie intégrante du système de transfert fédéral.

Tous les gouvernements au Canada reconnaissent l'importance d'une économie compétitive à l'intérieur et à l'extérieur de leurs frontières. La compétitivité exige des taux d'imposition moins élevés, des services publics de qualité, un filet de sécurité sociale et une saine gestion financière. Le Programme de péréquation est un outil dont les provinces moins

nanties ont besoin pour atteindre ces objectifs et arriver à une plus grande autosuffisance.

Comment fonctionne la péréquation

Le Programme de péréquation repose sur un régime fiscal représentatif (RFR). Le RFR est un régime fiscal hypothétique qui est représentatif des régimes de taxation en place dans les provinces. Son objectif est de fournir une mesure complète, exacte et comparable de la capacité des provinces à percevoir des recettes pour financer les services publics. Pour chacune des 33 sources de revenu (tableau 1) :

- Une assiette fiscale uniformisée représentative des méthodes de taxation normale est définie et mesurée pour chaque province.
- Un taux d'impôt moyen national est déterminé en divisant les recettes totales de toutes les provinces par l'assiette totale fiscale de l'ensemble des provinces.
- La capacité de chaque province à générer des revenus sous un régime fiscal représentatif est mesurée en appliquant le taux d'impôt moyen national à son assiette fiscale.
- La capacité à générer des revenus de la norme du programme[5] est mesurée en appliquant le taux d'impôt moyen national mà l'assiette fiscale totale des provinces comprises dans la norme.
- La capacité de chaque province à générer des revenus par habitant est comparée à celle de la norme, afin de déterminer l'excédent ou la déficience par habitant.

Une province touche un paiement de péréquation si pour la somme des 33 sources de revenu, elle a une déficience globale par habitant relativement à la norme du programme. Les droits de péréquation sont égaux à la déficience par habitant multiplié par la population de la province.

Tableau 1
Sources de recettes assujetties à la péréquation

1	Impôt sur le revenu des particuliers
2	Impôt sur le revenu des corporations
3	Impôt sur le capital
4	Taxes générales sur les ventes
5	Taxes sur le tabac
6	Taxes sur l'essence
7	Taxes sur le carburant diesel
8	Immatriculation des véhicules non commerciaux
9	Immatriculation des véhicules commerciaux
10	Recettes tirées de la vente des boissons alcoolisées
11	Primes d'assurance-hospitalisation/maladie
12	Taxes afférentes aux pistes de course
13	Recettes provenant des exploitations forestières
14	Recettes tirées du nouveau pétrole
15	Recettes tirées de l'ancien pétrole
16	Recettes tirées du pétrole lourd
17	Recettes tirées du pétrole obtenu par des opérations minières
18	Recettes tirées du pétrole de troisième niveau
19	Recettes tirées du pétrole lourd de troisième niveau
20	Recettes tirées du gaz naturel
21	Ventes de concessions de la Couronne
22	Autres recettes provenant du pétrole et du gaz
23	Ressources minières
24	Location d'énergie hydro-électrique
25	Impôts sur les primes d'assurance
26	Impôts sur la feuille de paie
27	Impôts fonciers provinciaux et locaux
28	Recettes tirées de la vente de billets de loterie
29	Recettes provenant des autres jeux de hasard
30	Recettes et impôts provinciaux et locaux divers
31	Recettes partagées : activités extracôtières (T.-N.)
32	Recettes partagées : activités extracôtières (N.-É.)
33	Recettes partagées : dividendes sur actions privilégiées

Source : ministère des Finances du Canada

[5] La norme représentative des cinq provinces englobe le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique.

Les provinces ayant un excédent par habitant relativement à la norme ne touchent pas de paiements de péréquation, et ne versent pas de paiements directs aux provinces bénéficiaires. La péréquation est financée à partir du trésor fédéral, auquel les contribuables canadiens de toutes les provinces et de tous les territoires contribuent.

Le tableau 2 fournit un exemple du calcul de la péréquation pour une source de revenu particulière.

Après la péréquation, la capacité fiscale par habitant de toutes les provinces qui touchent des paiements de péréquation est augmentée au niveau de la norme[6], mais est inférieure à celle des provinces mieux nanties (c'est-à-dire les provinces dont la capacité fiscale est supérieure à la norme).

Tableau 2
Exemple du calcul de la péréquation
Assiette de la taxe de vente, exercice 1998-1999

	Assiette fiscale RFR (000 $)	Recettes assujetties à la péréquation (000 $)	Taux d'impôt moyen national TIMN	Rendement de l'assiette fiscale au TIMN (000 $)	Population	Rendement par habitant de l'assiette fiscale au TIMN ($)	Déficience (+) ou excédent (-) par habitant ($)	Droits de péréquation ($ 000)[1]
T.-N.	4 369 156			352 066	545 895	644,93	169,77	92 678
Î.-P.-É.	1 129 907			91 048	136 690	666,09	148,62	20 314
N.-É.	8 927 787			719 400	935 824	768,73	45,97	43 022
N.-B.	6 743 880			543 421	753 450	721,24	93,46	70 419
Qué.	67 837 649			5 466 351	7 322 579	746,51	68,20	499 402
Ont.	119 533 186			9 631 973	11 372 301	846,97	(32,26)	(366 885)
Man.	10 708 732			862 909	1 137 434	758,65	56,06	63 766
Sask.	9 927 311			799 942	1 024 158	781,07	33,63	34 446
Alb.	42 868 533			3 454 342	2 900 034	1 191,14	(376,43)	(1 091 666)
C.-B	43 262 652			3 486 100	3 995 759	872,45	(57,74)	(230 729)
Total	315 308 793	25 407 553	8,058%	25 407 553	30 124 124	843,43		
Norme[2]	251 269 530			20 247 275	24 852 231	814,71		

TIMN = Recettes totales / Assiette fiscale totale

Norme à laquelle les provinces sont comparées

1. Les provinces dont le droit à la péréquation est négatif pour les 33 sources de recettes ne sont pas admissibles à la péréquation, puisque leur capacité fiscale est supérieure à la norme.

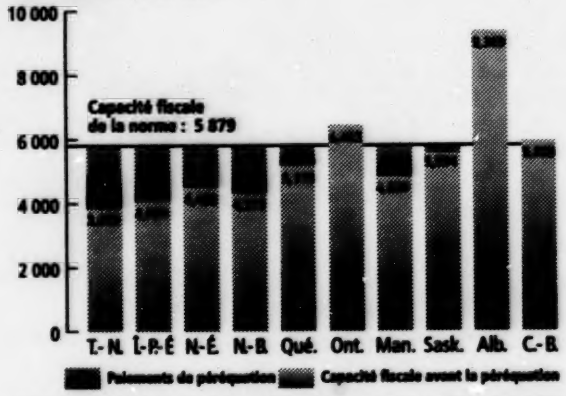
2. La norme est constituée de la capacité fiscale du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique.

Source : ministère des Finances du Canada, estimation finale de 1998-1999

6 Si le plafond du programme de péréquation s'applique, la capacité fiscale par habitant des provinces qui touchent des paiements de péréquation n'est plus établie au niveau de la norme du programme. Si le plancher s'applique, la péréquation d'une province bénéficiaire est établie à un niveau supérieur à la norme du programme.

Le graphique 1 démontre les effets des paiements de péréquation sur la capacité à générer des revenus des provinces. Les inégalités fiscales entre les provinces sont rétrécies mais non abolies.

Graphique 1 – Capacité fiscale avant et après la péréquation
$ par habitant, 2001-2002



Source: ministère des Finances du Canada, première estimation de l'exercice 2001-2002

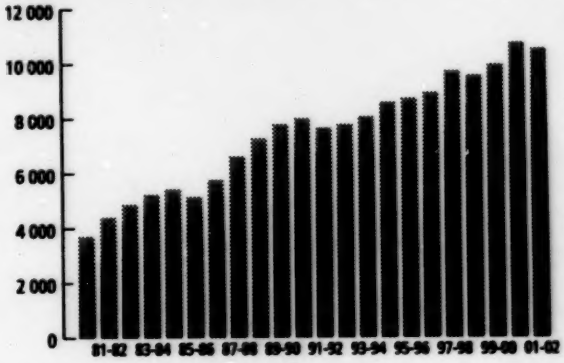
Un principe inhérent et accepté du Programme de péréquation est celui de la récupération fiscale. Si la capacité à générer des revenus d'une province s'améliore par rapport aux provinces de la norme, ses droits de péréquation diminuent. Par contre, la province dont la capacité à générer des revenus diminue touchera des paiements de péréquation plus élevés.

Le Programme de péréquation a souvent été critiqué en raison de sa complexité. Toutefois, l'application de la formule de péréquation en soi est un procédé relativement direct. La complexité est due en bonne partie aux besoins de définir et de mesurer les assiettes fiscales représentatives sur lesquelles les provinces prélèvent des revenus. Malgré cela, le programme a été bien servi par le régime fiscal représentatif qui est fondé sur les méthodes de taxation réelles des provinces.

Ce que représente la péréquation pour le Nouveau-Brunswick et le Canada

Même si le coût total du Programme de péréquation a continué d'augmenter (graphique 2), la péréquation représente une plus petite proportion du produit intérieur brut (PIB) que

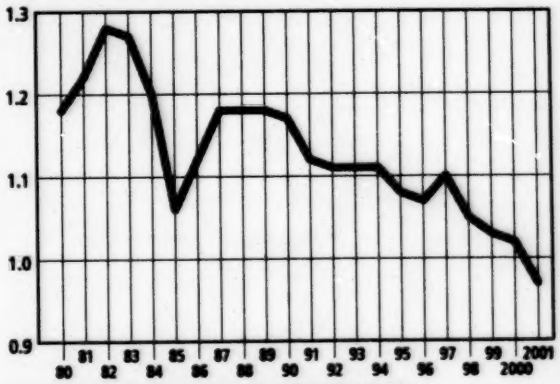
Graphique 2 - Droits de péréquation au Canada
en millions de dollars, exercices 1980-1981 à 2001-2002



Source: ministère des Finances du Canada

par le passé (graphique 3). Le coût total du Programme de péréquation pour le gouvernement fédéral est évalué actuellement à 10,6 milliards de dollars en 2001-2002. Le graphique 4 montre la répartition des droits

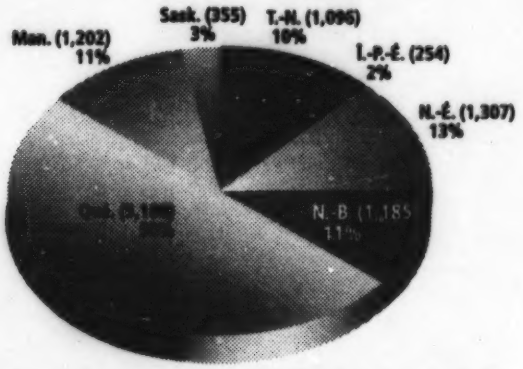
Graphique 3 - Droits de péréquation au Canada
en pourcentage du PIB, 1980 à 2001



Source: ministère des Finances du Canada et Statistique Canada

de péréquation par province, alors que le graphique 5 montre les droits de péréquation par habitant. Le Nouveau-Brunswick reçoit 11 % du total des droits de péréquation,

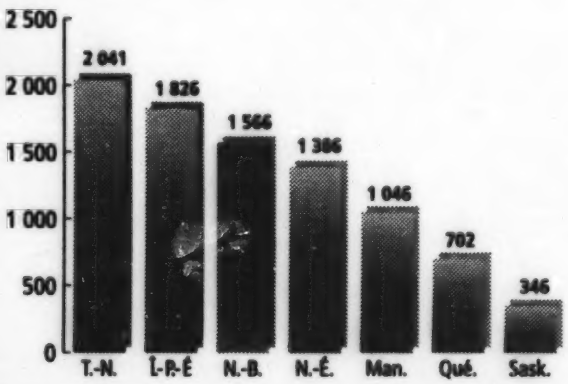
Graphique 4 - Droits de péréquation
Part en pourcentage et en millions de dollars, 2001-2002



Source: ministère des Finances du Canada, première estimation de l'exercice 2001-2002

un pourcentage qui est inférieur à celui du Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Manitoba. Sur une base par habitant, le Nouveau-Brunswick reçoit 1,566 $, soit le plus haut niveau après la Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard.

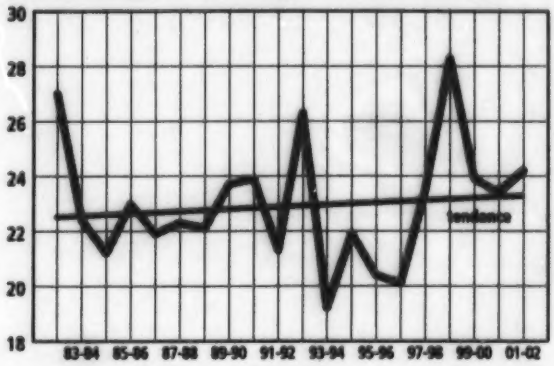
Graphique 5 - Droits de péréquation
$ par habitant, 2001-2002



Source: ministère des Finances du Canada, première estimation de l'exercice 2001-2002

Sans la péréquation, le Nouveau-Brunswick n'aurait pas la capacité d'assurer à ses résidants des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité comparables à celui des autres régions du pays. Les recettes provenant de la péréquation pour le Nouveau-Brunswick ont toujours été d'environ 23 % en moyenne des recettes budgétaires (graphique 6).

Graphique 6 - Péréquation en tant que part des recettes budgétaires
Nouveau-Brunswick, en pourcentage, 1982-1983 à 2001-2002



Source: Ministère des Finances du Nouveau-Brunswick

En 2001-2002, les recettes de la péréquation pour le Nouveau-Brunswick sont évaluées à 1,2 milliard de dollars, ou à 24 % des recettes budgétaires. Pour situer ces montants dans le contexte, en ce qui a trait à la prestation des services publics, les recettes de la péréquation

- représentent plus de 90 % des dépenses budgétaires brutes pour le ministère de la Santé et du Mieux-être, qui sont évaluées à 1,3 milliard de dollars;
- dépassent les dépenses budgétaires brutes cumulatives pour l'éducation, l'enseignement postsecondaire et les transports.

Ainsi, sans la péréquation, la prestation des services publics du Nouveau-Brunswick serait grandement compromise. Les Néo-Brunswickois recevraient beaucoup moins de services de soins de santé, d'éducation et autres services que les Canadiens habitant dans les autres provinces.

Pour ce qui est des recettes, les recettes de la péréquation

- dépassent l'impôt sur le revenu des particuliers et le revenu des sociétés combinés de 1,1 milliard de dollars;
- dépassent les revenus de la taxe de consommation de 0,9 milliard de dollars.

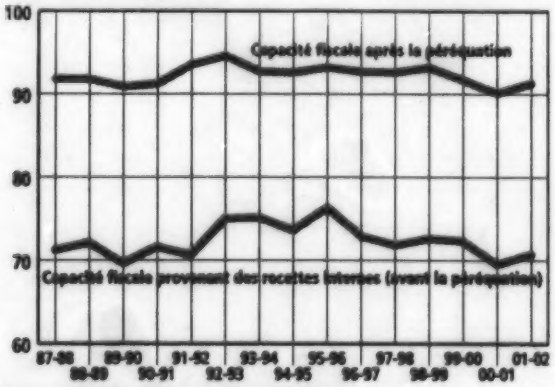
Dans les deux cas, sans la péréquation, il faudrait que les recettes que le Nouveau-Brunswick obtient de ces sources soient plus que le double pour compenser la perte de revenus.

Capacité fiscale

Le Programme de péréquation respecte-t-il ou non l'engagement constitutionnel, voilà ce qui a suscité de nombreux débats. Il est incontestable que la péréquation a contribué au rétrécissement des inégalités fiscales relatives. Toutefois, on peut se demander si les provinces ont la capacité, après la péréquation, d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Une des mesures les plus complètes est la capacité fiscale (capacité à générer des revenus). Il existe toujours des écarts importants dans la capacité fiscale après le programme actuel (graphique 7) et ces différences se sont accrues au cours des dernières années. Après la péréquation, la capacité à générer des revenus du Nouveau-Brunswick, par rapport à la moyenne nationale, n'est que de 91 % en 2001-2002.

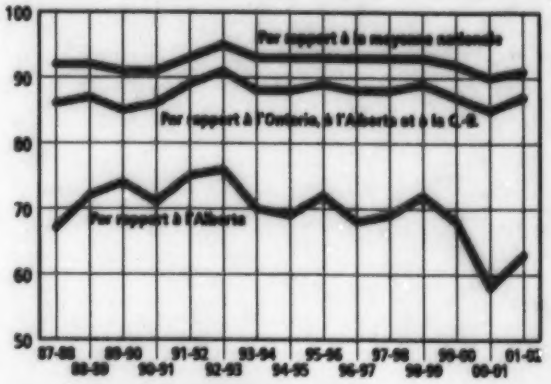
Graphique 7- Indice de la capacité fiscale avant et après la péréquation
Nouveau-Brunswick, (par rapport à la moyenne nationale), en pourcentage, 1987-1988 à 2001-2002



Source: ministère des Finances du Nouveau-Brunswick

Par rapport aux provinces mieux nanties de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, notre capacité fiscale relative après la péréquation est de 87 % en 2001-2002, tandis que par rapport à l'Alberta, elle est de 63 % seulement. (graphique 8)

Graphique 8 - Indice de la capacité fiscale après la péréquation
Nouveau-Brunswick, en pourcentage, 1987-1988 à 2001-2002



Source : ministère des Finances du Nouveau-Brunswick

Le récent climat fiscal au Canada a été marqué par des réductions de l'impôt sur le revenu, des investissements dans les principaux programmes sociaux (principalement les soins de santé)[7], et un engagement à la responsabilité fiscale, qui sont tous des éléments clés d'une économie interprovinciale et internationale concurrentielle.

Les récentes mesures en matière de dépenses et de taxation dans les provinces mieux nanties soulignent le défi auquel font face les provinces les moins nanties pour assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables tout en maintenant leur compétitivité. Les régimes d'impôt sur le revenu personnel, et les taux de l'impôt général sur le revenu des sociétés, annoncés par l'Alberta et l'Ontario, et l'investissement important de l'Alberta dans les soins de santé dans son dernier budget sont des exemples des mesures dont la mise en œuvre coûterait énormément dans un province comme le Nouveau-Brunswick.

Même après la péréquation, les provinces moins nanties n'ont pas nécessairement la capacité de maintenir un régime fiscal concurrentiel, ou d'entreprendre des mesures semblables en matière de dépenses, dans leur cadre fiscal actuel ou sans modifier considérablement leurs politiques fiscales.

7 Malgré le réinvestissement par le gouvernement fédéral dans les programmes sociaux provinciaux par l'entremise du TCSPS, le niveau de financement fédéral de 1994-1995 n'a pas encore été rétabli. Depuis l'adoption du TCSPS, cela se traduit, pour le Nouveau-Brunswick, par un manque à gagner cumulatif de 665 millions de dollars par rapport au niveau de 1994-1995. En même temps, les dépenses des programmes provinciaux et territoriaux ont continué de s'accroître depuis.

Malgré cela, le Nouveau-Brunswick a entrepris d'importantes démarches depuis 1999 afin de consacrer davantage de fonds aux secteurs des soins de santé et de l'éducation, aux programmes de réduction d'impôt pour les particuliers et les petites entreprises ainsi qu'à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

Améliorer la péréquation

Le déséquilibre fiscal entre les provinces et le gouvernement fédéral, et entre les provinces s'accroît et est accompagné de divisions au sein du pays. Il faut une approche intégrée et globale pour s'attaquer à la question générale du déséquilibre fiscal. Le Programme de péréquation est le mécanisme principal dans la fédération pour régler le déséquilibre horizontal.

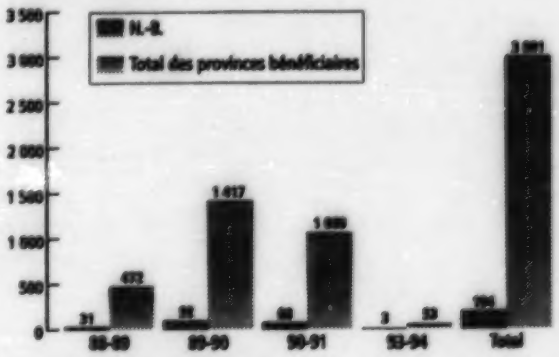
L'importance du Programme de péréquation pour le Nouveau-Brunswick a été clairement établie lorsque la Motion 89 a été adoptée à l'unanimité par tous les députés de l'Assemblée législative en mai 2001(Annexe B). Cette motion, déposée par le premier ministre du Nouveau-Brunswick, Bernard Lord, demande au gouvernement du Canada de rehausser le Programme de péréquation actuel, et d'abolir le plafond sur les paiements de péréquation, pour s'assurer qu'il respecte son mandat constitutionnel.

Le Nouveau-Brunswick et les autres gouvernements ont indiqué trois améliorations particulières qui réduiraient davantage les inégalités fiscales et renforceraient le Programme de péréquation. Celles-ci comprennent : abolir de façon permanente le plafond du Programme de péréquation, rétablir la moyenne nationale et s'assurer de couvrir l'éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation.

Plafond de la péréquation

Le plafond du Programme de péréquation a été adopté en 1982-1983 comme une mesure d'abordabilité fédérale. Depuis sa mise en œuvre, le plafond a été appliqué à quatre exercices financiers, ce qui a entraîné un coût total pour les provinces touchant des paiements de péréquation de trois milliards de dollars. Le plafond a coûté au Nouveau-Brunswick presque 200 millions de dollars jusqu'à maintenant (graphique 9).[8]

Graphique 9 - Coût du plafond de péréquation pour les provinces bénéficiaires
en millions de dollars



Source: ministère des Finances du Canada

Lorsque le plafond est appliqué, les provinces qui touchent des paiements de péréquation reçoivent des paiements inférieurs aux montants qui avaient été calculés selon la formule. Les droits de péréquation calculés selon la formule sont réduits au niveau du plafond sur une base par habitant. Par conséquent, les provinces qui touchent des paiements de péréquation ne reçoivent plus un montant établi au niveau de la norme du programme, ce qui élargit les inégalités fiscales que la formule devait réduire. Essentiellement, le plafond sert de retenue sur les droits de péréquation.

Jusqu'au renouvellement du programme en 1999, le niveau du plafond était calculé de façon relativement constante. D'abord, une année de base était établie, à laquelle le plafond ne s'appliquait pas. Au cours de l'année de base, les provinces bénéficiaires touchaient des paiements de péréquation auxquels elles avaient droit selon la formule. Ensuite, le niveau du plafond pour les années suivantes était établi en fonction du taux cumulatif de croissance de l'économie à partir de l'année de base, ce taux ayant été appliqué aux droits de péréquation de l'année de base.

8. Actuellement, le plafond s'applique à 1999-2000, mais une loi fédérale a été adoptée afin d'abolir le plafond pour l'année en question. Les montants ne sont donc pas indiqués dans le total.

La législation actuelle cependant ne permet pas d'accroître les droits de péréquation au taux de croissance de l'économie à partir du niveau des droits de péréquation de l'année de base selon le calcul de la formule. Cette situation existe malgré l'engagement pris par le premier ministre, Jean Chrétien en septembre 2000 :

> « Le premier ministre a convenu de prendre les mesures nécessaires pour qu'aucun plafond ne soit appliqué à l'année financière 1999-2000. Par la suite, la formule de péréquation établie s'appliquera, la péréquation augmentant au rythme de croissance du PIB. »

En avril 2001, cinq ministres provinciaux des Finances, y compris M. Norman Betts du Nouveau-Brunswick, ont présenté des mémoires au Comité permanent des finances de la Chambre des communes concernant le plafond du Programme de la péréquation, demandant son abolition. Le mémoire du Nouveau-Brunswick figure à l'annexe C.

Plus récemment à la Conférence annuelle 2001 des premiers ministres provinciaux et territoriaux à Victoria, en Colombie-Britannique, les dirigeants provinciaux et territoriaux ont demandé au gouvernement fédéral d'abolir le plafond de façon permanente.

En principe, le gouvernement du Nouveau-Brunswick pense que le plafond du Programme de péréquation va à l'encontre de l'esprit et de l'objet de l'engagement constitutionnel envers la péréquation, en limitant la capacité du programme d'atteindre son objectif fondamental. Il est donc d'avis que ce plafond devrait être aboli de façon permanente.

Norme moyenne nationale

Le renouvellement de la péréquation en 1982 a été suivi d'un changement fondamental dans la conception du programme, dont le passage de la norme moyenne nationale (NMN) à la norme représentative des cinq provinces. Le transfert à la norme représentative des cinq provinces, a eu pour effet de soustraire de la norme la province la mieux nantie, l'Alberta, en plus des quatre provinces de l'Atlantique.

La norme utilisée pour établir la péréquation des provinces bénéficiaires a été réduite considérablement. Depuis la mise en œuvre de la norme des cinq provinces, les provinces bénéficiaires soutiennent que la norme inférieure soulève des préoccupations concernant la suffisance des montants de péréquation.

Une norme moyenne nationale est une mesure plus exacte des inégalités fiscales qui existent dans l'ensemble du pays, parce qu'elle tient compte de la capacité fiscale des dix provinces de la fédération. De plus, une moyenne nationale peut être perçue comme un meilleur indicateur des références à « sensiblement comparables » au paragraphe 36(2) de la Constitution. L'adoption d'une norme moyenne nationale augmenterait l'équité horizontale et l'efficacité, en rétrécissant davantage les inégalités fiscales qui persistent après le Programme de péréquation actuel.

Actuellement, la péréquation des provinces bénéficiaires est établie par rapport à la capacité de générer des revenus par habitant de la norme du programme de 5 879 $. Par compte, la capacité de générer des revenus par habitant de la moyenne nationale, avant la péréquation, est de 6 097 $, soit une différence de 218 $ par habitant par rapport au niveau de la norme du programme actuel. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, cela représente un déficit de 165 millions de dollars pour l'année financière 2001-2002.

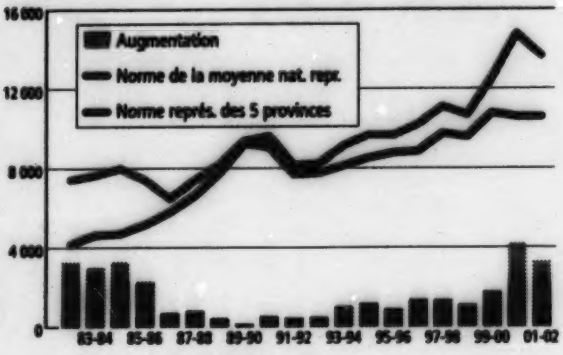
Au cours de la période de 1982-1983 à 2001-2002, le coût différentiel annuel de la transition à une norme moyenne nationale est de 1,6 milliard de dollars. Sur une base cumulative, la norme actuelle a entraîné un déficit dépassant 31 milliards de dollars au cours de cette période, par rapport au montant qu'une norme moyenne nationale aurait fourni. Pour le Nouveau-Brunswick, cela se traduit par une perte de revenu de 1,8 milliard de dollars.

Deux préoccupations généralement attribuées à la norme moyenne nationale sont la stabilité et l'abordabilité, principalement en ce qui a trait à l'intégration à la norme de la capacité fiscale de l'Alberta provenant des recettes tirées de l'exploitation du gaz naturel et du pétrole. Puisque ces revenus sont très volatils, le coût du programme peut montrer une instabilité

considérable d'une année à l'autre. De plus, à une époque où les prix de l'énergie sont élevés, l'élargissement des inégalités peut faire augmenter considérablement les droits de péréquation.

Le graphique 10 indique l'impact que représente la transition à une norme moyenne nationale par rapport à la norme du programme actuel. À noter, les répercussions financières

Graphique 10 - Augmentation des droits au titre du Programme de péréquation associée à une norme moyenne nationale en millions de dollars, 1982-1988 à 2001-02



Source: ministère des Finances du Nouveau-Brunswick

importantes au début des années 1980 et actuellement, qui sont attribuables en grande partie à la capacité fiscale de l'Alberta qui repose sur son pétrole et son gaz naturel. Autrement, le coût d'une norme moyenne nationale a été relativement stable et abordable.

Le Nouveau-Brunswick reconnaît que le coût actuel de la norme moyenne nationale peut susciter des préoccupations concernant l'abordabilité. Les ministres provinciaux et territoriaux des Finances ont trouvé des solutions qui règlent les problèmes de stabilité et d'abordabilité associés à l'adoption d'une norme moyenne nationale. Les premiers ministres ont demandé aux ministres des Finances d'examiner ces solutions de façon plus approfondie.

Toutefois, la province pense fermement qu'une norme moyenne nationale est plus représentative des inégalités fiscales dans l'ensemble du pays, et est plus conforme à l'objet de l'engagement constitutionnel que la norme actuelle. L'adoption d'une norme moyenne nationale assurerait que les Néo-Brunswickois reçoivent des niveaux de nature plus nationale de soins de santé et d'autres services publics à des niveaux de fiscalité plus compétitifs.

Éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation

Un principe inhérent du Programme de péréquation est celui de l'éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation. Depuis la mise en œuvre du Programme de péréquation en 1957, l'éventail des recettes a été élargi pour inclure la plupart des revenus autonomes provinciaux et locaux.

Il importe que le Programme de péréquation prévoit l'éventail exhaustif des recettes de sources autonomes provinciales et locales, afin que les inégalités fiscales qui résultent des diverses sources de revenu soient bien intégrées au cadre du programme.

L'éventail des recettes dans le cadre du Programme de péréquation doit être évalué à partir de deux perspectives, soit par rapport à la couverture des diverses sources de revenu autonomes accessibles aux gouvernements provinciaux et locaux et par rapport au degré de couverture de ces sources de revenu.

Actuellement, 33 sources de revenu sont assujetties à la péréquation, ces sources englobant dans une large mesure les revenus de sources autonomes provinciales et locales. La définition fédérale des recettes assujetties à la péréquation toutefois exclut certains revenus provinciaux et locaux divers. Les revenus provinciaux et locaux divers comprennent principalement la vente de biens et de services.

Une mesure qui a été entreprise par le gouvernement fédéral dans le cadre du renouvellement du programme de 1999 est d'un intérêt particulier. Le gouvernement fédéral a alors annoncé qu'il assujettissait à la péréquation seulement 50 % des revenus provinciaux et locaux divers. Par conséquent, pour calculer les droits à la péréquation, seulement 50 % de ces recettes sont incluses dans la formule. Cette mesure est mise en œuvre progressivement au cours de la période de renouvellement de cinq ans.

En conséquence, les droits de péréquation ont été réduits. Les provinces bénéficiaires ne sont pas entièrement compensées pour les inégalités fiscales de cette source de revenu. Il est prévu que cette mesure coûtera aux provinces bénéficiaires 230 millions de dollars en 2001-2002, le coût pour le Nouveau-Brunswick étant de 25 millions de dollars. Si cette mesure était mise en œuvre intégralement en 2001-2002, il en coûterait aux provinces bénéficiaires 384 millions de dollars, et au Nouveau-Brunswick 42 millions de dollars.

Le Nouveau-Brunswick croit que l'éventail exhaustif des recettes est un principe fondamental d'un Programme de péréquation efficace parce qu'il assure que les inégalités fiscales générales entre les provinces résultant des différentes sources de revenu sont intégrées au cadre du programme.

Dans certains cas, l'éventail des recettes tirées de l'exploitation de ressources naturelles est réduit de 100 % à 70 % à la suite de la disposition générale relative à l'effet de recupération fiscale qui fait partie du programme. Lorsque cette disposition générale s'applique, le principe de l'éventail exhaustif des recettes est affecté. Toutefois, ces cas sont limités et ont pour but de protéger les provinces bénéficiaires qui ont une part disproportionnée d'une assiette fiscale particulière contre un niveau élevé de récupération fiscale.

S'attaquer aux disparités économiques

Comme il a déjà été mentionné, le principal objectif de la péréquation est de s'attaquer aux inégalités fiscales et non aux disparités économiques. Même si les inégalités fiscales dans la fédération sont rétrécies par le Programme de péréquation, des inégalités économiques importantes persistent.

Le paragraphe 36(1) de la Constitution porte sur la question des chances économiques.

> ***Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures provinciales et de leurs droits de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à***
>
> ***a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;***
>
> ***b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;***
>
> ***c) fournir à tous les Canadiens à un niveau de qualité acceptable les services publics essentiels.***

En plus des mesures provinciales visant à générer la croissance économique et à gérer les finances, le financement fédéral ciblant des investissements stratégiques est un autre moyen de diminuer les disparités économiques relatives entre les régions et les provinces. Cela contribuera également à réduire la dépendance à l'égard du Programme de péréquation avec le temps.

Depuis 1999, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a mis en œuvre plusieurs nouvelles mesures pour favoriser la croissance économique et créer des perspectives d'emploi, et il est toujours déterminé à poursuivre dans cette voie à l'avenir. Voici des exemples de ces mesures :

- réduction importante et ciblée de l'impôt sur le revenu des particuliers et le revenu des sociétés;
- investissements stratégiques comme le Fonds de développement total, pour revitaliser les industries basées sur les ressources;
- budgets équilibrés pour deux années consécutives et paiements contre notre dette nette.

En outre, le gouvernement du Nouveau-Brunswick prépare pour l'avenir un programme de croissance économique qui pourrait être un complément du financement des investissements stratégiques ciblés visant à réduire les disparités économiques.

Ce financement devrait être un complément plutôt qu'un remplacement du financement de péréquation, et le but devrait être de rétrécir et les inégalités fiscales et les inégalités économiques au pays.

Vos commentaires

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a présenté ce document pour fournir de l'information aux Néo-Brunswickois, en fait à tous les Canadiens, sur les questions importantes du déséquilibre fiscal et du Programme de péréquation. Vos commentaires sur le présent document et les questions soulevées seront très bien accueillis.
Les commentaires peuvent être envoyés au :

Premier ministre
et ministre des Affaires intergouvernementales,
Bernard Lord

ou au
ministre des Finances,
Norman Betts

670, rue King
C.P. 6000
Fredericton (N.-B.)
E3B 5H1

courriel : perequation@gnb.ca
site web : www.gnb.ca/index-f.asp

ANNEXE A

Documents publics provinciaux et territoriaux sur les arrangements fiscaux

S'attaquer au déséquilibre fiscal : Rapport des ministres des Finances des provinces et des territoires, août 2001.

Améliorer la compétitivité et le niveau de vie des Canadiens, ministres des Finances des provinces et des territoires, décembre 1999.

Réinvestissement de ressources fédérales dans les soins de santé, ministres des Finances des provinces et des territoires, octobre 1998.

Remodeler le fédéralisme fiscal - Considérations et options, Première partie, ministres des Finances des provinces et des territoires, juin 1998.

Partie II : Restructuration du fédéralisme fiscal – Questions et options, ministres des Finances des provinces et des territoires, juin 1998.

ANNEXE B

Formule C
MOTION 89

Motionnaire : L'hon. Premier ministre

Comotionnaire : L'hon. Ministre des Finances

Je propose, appuyé par l'hon. Ministre des Finances

attendu que le Canada est une fédération dans laquelle les provinces sont constitutionnellement chargées de la prestation d'un certain nombre de services publics essentiels à la population, y compris la santé, les services sociaux et l'éducation;

attendu que le paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982 affirme l'engagement de principe du Parlement et du gouvernement du Canada de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables ;

attendu que tous les premiers ministres provinciaux du Canada sont en outre convenus que le gouvernement fédéral devrait renforcer son engagement à l'égard du programme de péréquation pour que ce programme soit à la hauteur de son objectif constitutionnel, qui est de tenir compte du déséquilibre fiscal au Canada ;

attendu qu'un programme de péréquation fonctionnant convenablement est nécessaire pour que les inégalités financières au pays ne s'accentuent pas, ce qui donnerait lieu à des taux d'imposition non compétitifs ;

attendu que la province du Nouveau-Brunswick reçoit actuellement des paiements de péréquation et compte sur un programme fonctionnant convenablement pour fournir des services de qualité à sa population et maintenir sa position concurrentielle vis-à-vis du reste du Canada ;

attendu que les gens du Nouveau-Brunswick sont d'avis que le meilleur moyen d'arriver à une fédération forte et efficace est la coopération de tous les paliers de gouvernement en vue de répondre aux besoins des Canadiens et Canadiennes ;

qu'il soit à ces causes résolu que l'Assemblée législative réaffirme son engagement à l'égard du paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982 et du principe du versement de paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables,

que l'Assemblée législative reconnaît l'importance fondamentale du versement de paiements de péréquation à titre de caractéristique essentielle de la fédération canadienne

et que l'Assemblée législative exhorte le gouvernement du Canada à rehausser le programme de péréquation actuel, y compris en déplafonnant les paiements de péréquation, de manière à ce qu'il remplisse sa mission constitutionnelle.

L'hon. Bernard Lord, premier ministre

Annexe C

Mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes concernant le projet de loi C-18

Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces
par le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick, Norman Betts

Je comparais devant vous ce matin, en compagnie de mes collègues de la région de l'Atlantique, au sujet du projet de loi C-18 intitulé ***Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.***

Le projet de loi C-18 traite explicitement du plafond du Programme de péréquation. Depuis son instauration en 1982-1983, le plafond est une préoccupation constante du Nouveau-Brunswick.

Les premiers ministres et les ministres des Finances de l'Atlantique sont inquiets des répercussions potentielles du plafond de péréquation et ont demandé au gouvernement fédéral de l'éliminer de façon définitive.

Les provinces bénéficiaires ne sont pas les seules à s'inquiéter du plafond et des répercussions potentielles qu'il pourrait entraîner. À la Conférence annuelle des premiers ministres d'août 2000, les premiers ministres se sont ralliés pour réclamer, parmi d'autres réformes budgétaires, l'élimination du plafond des paiements de péréquation.

Dans les faits, le projet de loi C-18 modifierait la loi de façon à éliminer le plafond du Programme de péréquation pour 1999-2000. À mon avis, voilà une mesure positive, mais je suis déçu de constater que le plafond de péréquation n'est pas éliminé de façon définitive. En réalité, la modification proposée au projet de loi C-18 ne permettra même pas aux droits au titre du Programme de péréquation d'augmenter au rythme de croissance de l'économie en 2000-2001 et après, comme c'était le cas auparavant.

Le gouvernement fédéral a instauré le plafond des paiements de péréquation en 1982-1983 comme une mesure de contrôle des coûts. Bien qu'il soit conscient des dangers des programmes non limitatifs, le Nouveau-Brunswick s'est opposé à cette mesure depuis le début, surtout en regard du rôle unique et essentiel que joue le Programme de péréquation dans la fédération.

Le Programme de péréquation, mis en œuvre en 1957, est devenu une caractéristique centrale de notre fédération. Le Rapport du vérificateur général du Canada de 1997 réitère que le Programme de péréquation est une caractéristique essentielle, et l'une des plus grandes réussites, de la fédération canadienne.

Le Programme de péréquation vise à rehausser au niveau de la norme établie la capacité à percevoir des recettes par habitant des provinces bénéficiaires, de telle sorte que ces provinces soient en mesure d'assurer des niveaux de services publics et de fiscalité comparables à ceux des autres provinces. Grâce au Programme, les règles du jeu sont plus équitables parmi les provinces.

L'inclusion du Programme de péréquation dans les modifications constitutionnelles de 1982 en souligne l'importance. Le paragraphe 36(2) précise que :

> ***Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.***

Le plafond des paiements de péréquation contrevient à l'esprit et à l'intention de l'engagement constitutionnel en limitant la capacité du Programme d'atteindre ses objectifs fondamentaux.

Lorsque le plafond est appliqué, les provinces bénéficiaires reçoivent des paiements de péréquation inférieurs à la somme calculée au moyen de la formule. Les droits calculés selon la formule de péréquation sont rabaissés au niveau du plafond en fonction du nombre d'habitants. Il s'ensuit que, les provinces bénéficiaires n'atteignant plus le niveau de la norme désignée, les inégalités financières que la formule est censée réduire s'élargissent.

Avant 1999-2000, le plafond a été appliqué à quatre reprises, soit aux exercices 1988-1989, 1989-1990, 1990-1991 et 1993-1994, et a éliminé plus de 3 milliards de dollars des sommes calculées selon la formule auxquelles avaient droit les provinces bénéficiaires de paiements de péréquation. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, les réductions des droits calculés selon la formule de péréquation ont dépassé 190 millions de dollars.

Jusqu'au renouvellement du Programme en 1999, le niveau du plafond était fixé de manière relativement constante. D'abord, on établissait une année de base à laquelle le plafond des paiements de péréquation ne pouvait s'appliquer. Durant l'année de base, il était garanti que les provinces bénéficiaires recevraient leurs droits calculés selon la formule. Puis, le niveau du plafond des années subséquentes était établi en fonction du taux de croissance économique cumulatif par rapport à l'année de base, appliqué au niveau du droit établi pour l'année de base. Les droits au titre de l'année de base concordaient à peu près aux droits calculés selon la formule.

En 1999, le renouvellement du Programme de péréquation n'a pas eu lieu selon l'usage. Le plafond a été calculé par rapport à une nouvelle année de base, soit 1999-2000. Toutefois, contrairement aux années antérieures, un plafond arbitraire de 10 milliards a été fixé pour 1999-2000, et les droits des années futures peuvent augmenter jusqu'à concurrence du taux de croissance du PIB cumulatif à partir du niveau fixé pour l'année de base. Il s'ensuit que le plafond pourrait s'appliquer à l'année de base, comme aux années subséquentes. En vertu des mesures législatives actuelles, le plafond est estimé à 10,8 milliards de dollars en 2000-2001, selon la projection de croissance actuelle de 8,4 % du PIB.

Ce sont surtout les préoccupations du gouvernement fédéral pour contrôler ses coûts qui ont mené à cette modification du plafond. Il s'agissait aussi de répondre aux préoccupations exprimées antérieurement par le vérificateur général du Canada, qui avait commenté l'incertitude engendrée par un droit au titre d'une année de base qui changeait au fur et à mesure que de nouvelles données étaient connues.

Il faut souligner que cette modification a eu pour effet de sensiblement rabaisser le niveau du plafond pour 1999-2000 et les années subséquentes. En fait, elle a entraîné une réduction sans précédent du plafond.

Si l'usage passé avait été suivi, le plafond n'aurait pas été appliqué en 1999-2000. Les droits calculés selon la formule pour 1999-2000, lesquels, selon les estimations, se situeraient légèrement sous les 10,8 milliards de dollars, serviraient de base pour fixer le plafond des années futures. Étant donné la projection de croissance de 8,4 % du PIB, le plafond de 2000-2001 serait de l'ordre de 11,7 milliards de dollars, et non de 10,8 milliards comme le prescrit la mesure législative actuelle.

Le projet de loi C-18 propose d'éliminer le plafond fixe de 10 milliards de dollars pour 1999-2000. Ce faisant, les droits pour l'année en question seraient fondés sur l'estimation la plus récente des droits calculés selon la formule, lesquels seraient, comme nous l'indiquions, de 10,8 milliards de dollars. L'élimination du plafond pour 1999-2000 serait conforme à l'usage passé, selon lequel le plafond ne pouvait être appliqué à l'année de base.

Toutefois, en vertu du projet de loi C-18, le plafond de 2000-2001 et des années futures continuera à être calculé en fonction du niveau de 10 milliards de dollars fixé pour 1999-2000, et non du droit le plus récent calculé selon la formule. La conséquence est que le plafond de 2000-2001 en vertu du projet de loi serait de 10,8 milliards de dollars, si l'on prend un taux de croissance du PIB de 8,4 %. Comme les droits pour 1999-2000 sont actuellement estimés à un peu moins de 10,8 milliards, la croissance permise du Programme serait au minimum, bien en deçà du taux de croissance du PIB. Or, l'ancienne façon de calculer aurait permis une croissance du Programme pouvant atteindre le taux de croissance du PIB à partir des droits de 1999-2000 au titre de l'année de base.

Il est concevable que, en vertu du projet de loi C-18 qui est proposé, les droits de 2000-2001 soient limités à un niveau inférieur aux droits de 1999-2000 calculés selon la formule. Cela signifierait d'une année à l'autre un plafond permettant une croissance négative, plutôt qu'une croissance positive. On ne peut laisser une telle situation se produire.

Étant donné les circonstances actuelles, il est très probable que le plafond s'applique en 2000-2001 et, peut-être, aux années futures. Tandis que les provinces moins nanties doivent envisager la possibilité de réductions des droits calculés selon la formule, la position financière du gouvernement fédéral est très positive et le demeurera dans un avenir prévisible.

Pour mettre les répercussions du plafond des paiements de péréquation en perspective, précisons que, en attendant l'adoption du projet de loi C-18, le plafond de 1999-2000 réduit présentement de 50 millions de dollars la somme à laquelle le Nouveau-Brunswick a droit selon la formule. De nos jours, avec 50 millions de dollars, on peut fournir environ 11 jours de soins de santé aux Néo-Brunswickois et Néo-Brunswickoises, assurer le coût d'un millier d'infirmières ou construire 25 kilomètres de nouvelle autoroute à quatre voies. Sur le plan des recettes, cette réduction représente plus de cinq pour cent des recettes provinciales perçues au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le projet de loi C-18 est d'autant plus inquiétant si l'on se rappelle les déclarations du premier ministre du Canada en septembre 2000, à la réunion des premiers ministres. Dans un

communiqué émanant de la réunion, « le Premier ministre a convenu de prendre les mesures nécessaires pour qu'aucun plafond ne soit appliqué à l'année financière 1999-2000. Par la suite, la formule de péréquation établie s'appliquera, la péréquation augmentant au rythme de croissance du PIB. »

Comme je l'ai déclaré plus tôt, le projet de loi C-18 est une mesure positive, puisqu'il élimine le plafond pour 1999-2000. Cependant, ce projet de loi ne respecte pas l'engagement du premier ministre, et il ne suit pas l'usage passé en ne permettant pas aux droits d'augmenter au rythme de croissance de l'économie.

L'élimination du plafond que propose le projet de loi C-18 pour 1999-2000 transmet des messages importants :

Premièrement, le projet de loi reconnaît l'importance du Programme de péréquation pour les provinces moins nanties et son rôle dans l'assurance que l'engagement constitutionnel peut être mieux rempli.

Deuxièmement, il reconnaît que le plafond fixé arbitrairement à 10 milliards de dollars était trop bas. Au moment où ce niveau a été fixé, les droits au titre du Programme étaient sensiblement sous-estimés, ce qui a eu un impact direct sur l'établissement du niveau du plafond.

Enfin, troisièmement, il montre que le gouvernement fédéral a les moyens financiers d'offrir le Programme en 1999-2000 sans qu'il soit nécessaire d'appliquer un plafond de péréquation.

On pourrait donc penser que le gouvernement fédéral a les moyens financiers de permettre au Programme d'augmenter au rythme de croissance du PIB à partir du niveau de 1999-2000 calculé selon la formule. Le produit intérieur brut est un indicateur couramment utilisé pour mesurer la croissance économique et la prospérité. Depuis l'instauration du plafond, la croissance du PIB et la croissance du produit national brut ont toutes deux représenté la mesure de la capacité financière fédérale.

Le Nouveau-Brunswick croit fermement que, par principe, le plafond de péréquation doit être aboli, et nous continuerons de faire pression pour obtenir son élimination définitive. Dans le contexte du projet de loi C-18, le Nouveau-Brunswick est disposé à appuyer, comme mesure provisoire, un amendement qui éliminerait le plafond pour la durée de la période actuelle de renouvellement du Programme de péréquation.

À défaut de son élimination, il faudrait apporter au projet de loi C-18 des modifications faisant en sorte que les droits au titre du Programme pour 2000-2001 et les années futures puissent augmenter au rythme de croissance du PIB cumulatif à partir du niveau de 1999-2000 établi par la formule.

Je vous remercie de cette occasion de comparaître devant le Comité aujourd'hui, et j'espère que mes préoccupations ainsi que celles de mes collègues de l'Atlantique seront dûment prises en considération.